جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

مدى مشروعية التوقيف الإداري في التطبيقات القضائية الأردنية
دراسة مقارنة

إعداد الطالب
أحمد خلف سلامة الحماد

إشراف
الأستاذ الدكتور سالم الشوابكة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا
استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة
الماجستير في الحقوق قسم القانون العام

جامعة مؤتة، ٢٠٠٧

بسم الله الرحمن الرحيم

MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

نموذج رقم (14)

إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب أحمد خلف الحماد الموسومة بــ:

مدى مشروعية التوقيف الإداري في التطبيقات الأردنية

استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في **القانون.**

القسم: القانون العام.

	التوقيع	التاريخ	
أ.د. سالم محمد الشوابكة		2007/7/30	مشرفاً ورئيسا
د. مصلح ممدوح الصرايرة		2007/7/30	عضواً
د. محمد علي الخلايلة		2007/7/30	عضواً
د. حمدي سليمان القبيلات		2007/7/30	عضواً

عميد الدراسات العليا

أ.د. حسام الدين المبيضين

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

مؤته – الكرك – الاردن
الرمز البريدي :61710
تلفون :03/2372380-99
فرعي 5328-5330
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني
الصفحة الالكترونية

الاراء الواردة في الرسالة الجامعية لا تُعبر بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة

الإهداء

إلى بلد الأمن والأمان ، ارض الكرامة و الاستقرار، موطن الشهامة والرجال وطني الأردن حماه الله.

إلى روح من عُرفَ الأردُن من خلاله- المغفور له- الحسين بن طلال طيب الله ثراه.

إلى باني الأردن الحديث الذي يصل الليل بالنهار، ويجوب الكون شرقاً وغرباً من أجل رفعة الأردن الغالي، ونصرة قضاياه العربية والإسلامية، حضرة صاحب الجلالة الهاشمية الملك عبدالله الثاني بن الحسين حفظه الله.

إلى معلمي الأول ، نموذج الجدِّ والإجتهاد، والدي رحمه الله.

إلى من حملتني جنينا وأرضعتني صغيراً، وتحملتني كبيراً، والدتي أدامها الله.

إلى من صبرت، وسهرت من أجلي زوجتي العزيزة أبقاها الله.

إلى قرة عيني وفؤادي ابني أيهم رعاه الله.

احمد خلف الحماد.

الشكر والتقدير

الشكر لله اولاً والذي منحني الصحة والعافية لأنهل من وعاء العلم الــذي لا ينضب و هداني سواء السبيل، كما اتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى وزارة الخارجية والتي منحتني الوقت الكافي لكتابة هذه الرسالة والشكر الموصول ايضاً الى الأستاذ الدكتور سالم الشوابكه والذي كان خير معين ومرشد لي طوال مدة دراستي، كمــا اتوجه بعظيم الشكر والأمتنان والعرفان والتقدير إلى كل من قدم لـــي يــد العــون والمساعدة من اساتذه جامعات وقانونيين ومحامين اياً كانت تلك المساعدة لاخــراج هذه الرسالة إلى حيز الوجود. كما اتوجه اخيرا" بالشكر الـــى الاســتاذة الافاضـــل اعضاء لجنة المناقشة الكرام :

الدكتور مصلح الصرايرة

الدكتور محمد الخلايلة

الدكتور حمدي قبيلات

لتفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة.سائلا" الله ان يجزيهم كل خير ويمـــنحهم الصحة والعافية.

احمد خلف الحماد.

فهرس المحتويات

الملخص

مدى مشرعية التوقيف الإداري في التطبيقات القضائية الأردنية (دراسة مقارنة)

احمد خلف الحماد

جامعة مؤتة،٢٠٠٧

هدفت هذه الدراسة إلى البحث في مدى مشروعية التوقيف الإداري في التطبيقات القضائية الاردنية ,حيث مارست الإدارة سلطتها في توقيف الأشخاص استناداً إلى صلاحيتها المحددة في القوانين والأنظمة التي تطبق في الظروف الاستثنائية واستناداً إلى القوانين التي تجيز التوقيف في الظروف العادية.

ولقد اوضحت الدراسة إلى أن التوقيف الإداري هو استثناء لا يجوز القياس عليه، والتوسع فيه ، ويجب أن يتم في أضيق الحدود، وفي الظروف الاستثنائية ، وأن التوقيف الإداري في الظروف العادية غير مقبول ، باعتبار أن السلطة القضائية هي الجهة المختصة بالتوقيف ، وقيام السلطة التنفيذية بهذا الإجراء يعتبر تغولاً على اختصاص السلطة القضائية ، ولقد فرض القضاء رقابته على مشروعية قرار التوقيف ، إلا أن هذه الرقابة لم تكن بالمستوى الذي يقابل خطورة هذا الإجراء الماس بالحرية ، واعتبر القضاء أن التوقيف مشروع إذا تم وفق الضوابط والأسباب والظروف التي تجيزه.

وقد خلصت الدراسة إلى عدة توصيات أهمها- حصر الحبس والتوقيف بالسلطة القضائية ، و إلغاء قانون منع الجرائم ، أو السعي إلى إجراء تعديلات جوهرية وجذرية عليه بحيث يتم النص على احترام القرارات القضائية والأحكام الصادرة بالبراءة ، أو عدم المسؤولية ، بالإضافة الى ضرورة إعادة صياغة النصوص القانونية التي تجيز التوقيف الإداري ، باعتبار ان تلك النصوص بوضعها الحالي فضفاضة ، لذلك يجب تحديد حالات التوقيف الإداري حتى لا يكون هناك توسع فيه ، وإلزام الحكام الإداريين باتباع الإجراءات والقواعد والأصول المبينة في قانون أصول المحاكمات الجزائية ، وفرض رقابة إدارية وقضائية صارمة على قرارات الحاكم الإداري ، وأخيراً على القضاء باعتباره الحارس الطبيعي للحريات أن يتشدد في رقابته على قرارات التوقيف الإداري باعتبار أن التوقيف استثناء لا يجوز أن يمارس إلا في أضيق الحدود.

ABSTRACT

The Extent Of Legitimacy ofAdministrative Detention in the Jordanian Juristic Applications

AHMAD AL_HAMMAD

Mu'tah University, 2007

This study discusses the extent of legitimacy of administrative detention, in the Jordanian Juristic Applications where the administration practices its authorities in detaining individuals in accordance with its specified capacity in laws and regulations applied in exceptional circumstances and in accordance with the laws that approve detention in normal circumstances. The study points out that administrative detention is an exception that cannot be compared with or extend in and should be applied in the narrowest limits and in exceptional circumstances.Also, that administrative detention in normal circumstances is not accepted as the judicial authority is the party concerned of detention; while the executive authority practicing this procedure is considered outreaching the capacity of judicial authority. Jurisdiction practiced monitoring on the legitimacy of detention decision, but this monitoring was not up to the level of the risk of this procedure that affects freedom, and jurisdiction considered that detention is legitimate if it is applied within the rules, reasons, and circumstances that approve it

The study concludes to a set of recommendations, mainly: limit confiscation and detention to the judicial authority and eliminate the Crimes Prevention Law or seeking to conduct substantial and major amendments on it where the text should denote respecting the judicial decisions and judgments stipulating the innocence and or non-responsibility; in addition to the necessity of rewriting the legal texts that approve the administrative detention, considering that those texts in their current status are loose, therefore, administrative detention cases must be specified in order to

stop the expansion in it and to commit the administrative rulers to follow the procedures, rules and principles stated in the principles in the law of penal jurisdiction principles and impose strict administrative and judicial monitoring on the decisions of the administrative ruler, and to stipulate on reimbursing every person proved to be innocent after being detained, in addition to imposing a penalty on the producer of the detention. Finally the jurisdiction, as the natural guardian of liberties should be strict on administrative detention decisions, as detention is considered as an exception that should not be practiced unless in its narrowest limits.

المقدمـــــــة:

القاعدة الأصولية أن الحق في الحرية الشخصية يجب أن يكون مطلقاً، وقد حرصت المواثيق الدولية والتشريعات المعاصرة على تأكيد هذا الحق، ونشيرفي هذا السياق الى مقولة الخلفة العادل عمر بن الخطاب(متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم امهاتهم احرارا) كما نصت المادة الثالثة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه" لكل فرد حق في الحياة والحرية وفي الأمان على **شخصه**"، وفي المادة التاسعة منه " لا يجوز اعتقال أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفياً"، أما المادة الحادية عشرة فقد نصت أن " كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه"، كما نصت المادة التاسعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن " لكل فرد حق في الحرية وفي الأمان على شخصه ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفياً ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه". وفي الدستور الفرنسي نصت المادة ٦٦ منه على أنه " لا يجوز القبض على أحد أو حبسه إلا وفق القانون" كذلك المادة ٤١ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ أكدت هذا الحق بقولها: " عدم جواز القبض على أحد أو حبسه أو تقييد حريته في غير حالات التلبس إلا بأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة". والدستور الأردني كغيره من التشريعات كفل هذا الحق، حيث نصت المادة السابعة منه على أن " الحرية الشخصية مصونة" وعزز هذا الحق في المادة الثامنة منه والتي نصت على أنه "لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون".

ومن هنا يتضح لنا الأهمية التي أولتها الدساتير والمواثيق الدولية لحق الإنسان في الحرية وعدم جواز تقييد حريته إلا وفق مسوغات قانونية، وفي أضيق الحدود، فالحرية الشخصية والأمن الشخصي من حقوق الإنسان الطبيعية، وهي مصونة ولا يجوز المساس بها إلا ضمن إطار القانون، ذلك أن حقوق الإنسان وضمان التمتع بها هي مسعى للإرادة الدولية وهدف منشود في الديمقراطيات المعاصرة.

إذن فالمبدأ العام هي حرية الإنسان المطلقة وعدم جواز تقييدها إلا أنه يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار أنه وبالرغم من صراحة النصوص السابقة والتي تؤكد حق الإنسان في حريته إلا أن للدولة الحق في اتخاذ مجموعة من الإجراءات التي تمثل اعتداء" على الحرية الشخصية كالتوقيف ضد الأشخاص الذين تبرز خطورتهم الإجرامية في المجتمع ذلك أن إطلاق الحريات دون ضوابط يؤدي إلى نشوب الفوضى ومما لا شك فيه أن أي مجتمع فيه مجموعة من الخارجين عن القانون فالخطورة الإجرامية لهم تبرر تقييد حريتهم، وبالنتيجة ومع إعطائنا الحق للدولة في اتخاذ مثل هذا الإجراء المقيد للحرية نرى أن هذا التقييد هو إجراء خطير لا يلجأ له إلا في حالات محددة حصرياً سواءً على الصعيد الإداري أو الجزائي وذلك باعتبار أن الحرية الشخصية هي الأصل والاستثناء تقييدها وذلك ضمن ضوابط وضمانات محددة سوف نبحثها بشيء من التفصيل لاحقاً.

إن أهمية هذه الدراسة تدور حول موقف القضاء الاداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا من شرعية التوقيف الإداري ومدى ممارسة رقابة هذه المحكمة لتلك الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية ومقارنة موقف القضاء الأردني بموقف القضاء في كل من فرنسا ومصر، ولا سيما أنه وحسب حد علم الباحث ولغاية كتابة هذه السطور لا توجد رسالة علمية وكتب متخصصة عالجت موضوع التوقيف الإداري محليا" بينما توجد بعض الدراسات المصرية بهذا الخصوص ، وهنا تكمن مشكلة البحث في عدم وجود مراجع متخصصة اردنية عالجت موضوع التوقيف الإداري باستثناء بعض الندوات وأوراق العمل البسيطة بالاضافة إلى بعض الكتب القانونية غير المتخصصة بالرغم من أهمية هذا الموضوع لما يشكله من اعتداء على الحرية الشخصية، لذا جاءت أهمية هذه الدراسة في محاولة من الباحث ايجاد مرجع متكامل حول موقف القضاء الإداري الأردني (محكمة العدل العليا) من شرعية التوقيف الإداري والذي يشكل اعتداء على الحرية الشخصية، وتبدو أيضاً أهمية هذه الدراسة لمعرفة مدى ممارسة القضاء لرقابته على مشروعية التوقيف الإداري ولا سيما ان الواقع العملي يشير إلى مخالفات للحكام الإداريين في تطبيق قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ وعدم تطبيقه بشكله الصحيح مما يشكل

مخالفة للقانون نفسه ونشير في هذا الصدد ان دراستنا لن تقتصر فقط على التوقيف الإداري استناداً إلى قانون منع الجرائم المطبق حالياً في الظروف العادية، وإنما سوف نتطرق إلى التوقيف الإداري في الظروف الاستثنائية استناداً إلى قانون الدفاع و أنظمة الدفاع وتعليمات الإدارة العرفية التي كانت سائدة سابقاً في الأردن وذلك باعتبار أن التوقيف الإداري سواء كان في الظروف العادية أو الاستثنائية يشكل اعتداءً على الحرية الشخصية ، مشيرا في هذا الصدد باننا سنقوم باعتماد المنهج التحليلي المقارن وذلك من خلال مسح الدراسات المتعلقة بهذا الموضوع وتحليل مدى ممارسة القضاء الاداري لرقابته على مشروعية التوقيف بحيث نقوم بدراسة التوقيف الإداري في فرنسا ومصر ومقارنته بما هو معمول به في الأردن وبالتالي الخروج بنتائج وتوصيات يمكن الاستفادة منها ، اما عن نطاق ومحددات هذه الدراسة فهي تتمثل في دراسة مشروعية التوقيف الاداري في الاردن تشريعيا وقضائيا" وذلك من خلال تتبع القرارات القضائية الصادرة في هذا الشأن وبيان مدىاعتبار قرار الحاكم الاداري بالتوقيف مشروعا" مع دراسة القضاء الاداري في فرنسا ومصر كنموذج يمكن مقارنته بالقضاء الاداري الاردني حول مدى مشروعية هذا الاجراء والى اي مدى مارس القضاء الاداري رقابته على هذا الاجراء بالاضافة الى مبرارات التوقيف والتمييز بينه وبين غيره من الاجراءات الشبيهة .

ومن أبرز التساؤلات التي يمكن إثارتها والإجابة عليها في هذه الدراسة هي:

١. إلى اي مدى يعتبر التوقيف الإداري انتهاكاً لحق الإنسان في الحرية وهل هناك مبررات عملية تجيزه؟

٢. إلى اي مدى مارست محكمة العدل العليا رقابتها القضائية على قرارات التوقيف وما هو موقفها من الأشخاص الذي تلحق بهم أضرار من بعض القرارات غير المشروعة؟

٣. هل ممارسة التوقيف الإداري من قبل الحاكم الإداري المستند إلى قانون منع الجرائم يعتبر تغولاً على السلطة القضائية صاحبة الاختصاص الأصيل في التوقيف؟

٤. قانون منع الجرائم مضى على سريانه أكثر من نصف قرن، فهل الأمر يتطلب إلغاءه أو تعديله؟

٥. ألا يعتبر توقيف الأشخاص إدارياً بعد أن صدرت عليهم أحكام بالبراءة أوالإدانة مخالفاً لأبسط المبادئ القانونية وهو عدم جواز معاقبة الشخص عن نفس الفعل مرتين وهو ما نصت عليه المادة ٥٨ من قانون العقوبات الاردني الساري المفعول ! لذلك نتساءل ما العلة اذن من توقيفهم ؟

٦. هل مارس القضاء المقارن في فرنسا ومصر رقابته على مشروعية التوقيف الإداري؟

٧. ما موقف التشريع الأردني والفرنسي والمصري من مشروعية التوقيف الإداري؟

٨. هل هناك تعويض في قرارات التوقيف الاداري غير المشروعة؟

وغير ذلك من التساؤلات التي سوف يتم الإجابة عليها في هذه الدراسة.

لذلك سوف نقوم بتقسيم هذه الرسالة إلى ثلاثة فصول نتناول في **الفصل الأول** منها التعريف بالتوقيف الإداري وماهيته والتوقيف في الظروف العادية والاستثنائية و تاريخ التوقيف الإداري في التشريعات القديمة والحديثة والإسلامية والتشريع المصري والفرنسي ومن ثم الأردني بالاضافة الى التمييز بين إجراءات التوقيف الإداري وغيره من الإجراءات الشبيهة كالاستيقاف والقبض والتوقيف القضائي والحبس في النظارة ومبرارات التوقيف الإداري والجهات المختصة باصداره وسنبين في هذ الفصل ايضاً سلطة الضبط الإداري في تنفيذ قرار التوقيف الإداري وذلك من خلال تسليط الضوء على ماهية الضبط الإداري وتعريفه والهدف منه ووسائله والتمييز بينه وبين الضبط القضائي والضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص ثم ننهي الفصل بالتكييف القانوني لسلطة الضبط الإداري في تنفيذ قرار التوقيف الإداري.

أما الفصل الثاني فقد افردناه لبيان الحماية الدستورية والقانونية المقررة لحق الحرية والأمان الشخصي وذلك من خلال البحث في مشروعية التوقيف الإداري من

وجهة نظر القانون الدولي والدساتير العالمية و موقف القوانين والدساتير الداخلية من مشروعيته في كل من فرنسا ومصر والأردن ثم نبحث في الأساس القانوني للتوقيف الإداري في فرنسا ومصر والأردن وأثره على الحرية الشخصية.

أما الفصل الثالث فسنوضح فيه وبشكل جلي الرقابة الممارسة من قبل القضاء على مشروعية التوقيف الإداري حيث سنسلط الضوء على موقف القضاء الفرنسي والمصري والأردني من مشروعية التوقيف الإداري و الرقابة القضائية على ركن الاختصاص لمصدر قرار التوقيف الإداري وقواعد الشكل والإجراءات الواجب اتباعها من قبل مصدر قرار التوقيف ثم نبين الرقابة القضائية الممارسة على غاية وسبب ومحل قرار التوقيف الإداري، بالاضافة الى التعويض عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة.

ثم انهيناالدراسة بخاتمة تضمنت اهم النتائج التي توصلنا اليها والتوصيات التي وجدناها مناسبة واسال الله ان اكون قد وفقت في عرض وبيان ما قصدت وتحقيق ما ارجوه من نفع وخير وان تكون هذه الدراسة ذات فائدة بما احتوته من اراء وافكار ومعلومات متوخيا وجه الحقيقة والعدل والنقد الموضوعي المجدي والله من وراء القصد وهو الهادي الى سواء السبيل.

قال تعالى" **واذا حكمتم بين الناس ان تحكموا بالعدل** "

ولقد قال العماد الاصفهاني" اني رايت انه لا يكتب انسان كتابا في يومه الا قال في غده لو غير هذا لكان افضل ولو ترك هذا لكان اجمل وهو من اعظم العبر وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر".

الفصل الاول

التعريف بالتوقيف الإداري

إن التوقيف الإداري أو كما يسمى عند البعض الاعتقال الإداري نشأ في ظـــل قوة السلطة التنفيذية مما جعل الكثير من الباحثين يخلطون بـــين التوقيـــف الإداري (الاعتقال الإداري) والأنواع الأخرى من الضبط التي تشترك جميعاً في تقييد الحرية الشخصية مما يستلزم تعريف التوقيف الإداري وتاريخـــه والتمييـــز بينـــه وبـــين الإجراءات الأخرى الشبيهة به ومن ثم البحث فـــي مبرراتـــه والجهـــة المختـــصة بإصداره ومن ثم سلطة الضبط الاداري في تنفيذ قرار التوقيف والتكييف القـــانوني لسلطة الضبط الاداري في تنفيذ قرار التوقيف.

1:1 ماهية التوقيف والتوقيف في الظروف العادية والاستثنائية:

1 :1 : 1 ماهية التوقيف:

التوقيف أساساً لابد أن يكون صادراً عن جهة الاختصاص الأصـــيل وهـــي السلطة القضائية، إلا أن السلطة التنفيذية تعمد إلى اتخاذ إجراءات معينة من شـــأنها أن تسلب الفرد حريته الشخصية فتعمد إلى توقيفه توقيفاً يشابه التوقيـــف القـــضائي لذلك عرف التوقيف الصادر عن السلطة التنفيذيـــة بـــالتوقيف الإداري والتوقيـــف الصادر عن السلطة القضائية بالتوقيف القضائي، فالتوقيف عموماً هو إجراء يطبـــق على الفرد ويؤدي إلى تقييد حريته الشخصية سواءً كان هذا الإجراء صـــادراً عـــن جهة قضائية أو جهة إدارية وسنعرض تاليا لمعنى التوقيف لغة ثم نتناوله اصطلاحا واخيرا الطبيعة القانونية له و سنشير لاحقا لمعايير التمييز بينه (التوقيف الاداري) وبين غيره من الاجراءات الشبيهة.

أولاً: - التوقيف في اللغة:

التوقيف لغة مأخوذ من مصدر الفعل أوقف وهو المنع ويقال أوقف فلاناً عن العمل بمعنى منعه من العمل وبالتالي يعرف لغةً بأنه المنع[1] ويقال أن التوقيف في اللغة هو الحبس وهو مصدر حبسته، وحبسته بمعنى وقفته[2].

ثانياً: - التوقيف اصطلاحاً:

لقد تنوعت واختلفت التعريفات التي قيلت بالتوقيف الإداري فقد تم تعريفه على أنه قيام سلطة غير قضائية بموجب نص تشريعي أو تنظيمي خاص بسلب حرية الشخص لمدة تحددها دون نسب أي جريمة من الناحية القانونية للشخص محل التوقيف[3]، وهناك من عرفه على انه حجز الشخص في مكان ما ومنعه من الانتقال أو الاتصال بغيره أو مباشرة أي عمل من الأعمال إلا في الحدود التي تسمح السلطة الآمرة بها[4]، كما تم تعريفه الى أنه سلب مؤقت للحرية تجريه السلطة الإدارية دون أمر قضائي صادرعن السلطة القضائية المختصة[5]، ويعرف ايضا بانه إجراء تلجأ له الإدارة وذلك بغرض صيانة الأمن العام في البلاد إبان الظروف الاستثنائية[6]، او باعتباره إجراءاً ضبطياً مانعاً للحرية يوضع الشخص بمقتضاه في الحجز لمدة قصيرة نسبياً وتسلب بمقتضاه حرية الشخص طوال فترة التوقيف[7]، وهناك من يرى أن التوقيف الإداري هو إجراء تتخذه سلطة الضبط الإداري على الاشتباه في

---

(١) سراج عبود ، التوقيف والحقوق الأساسية للفرد، بحث مقدم للمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٨٤، ص ٣.

(٢). الفيومي أحمد بن محمد ، الجزء الأول والثاني من كتاب المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، ط٣، ص ١٢٨.

(٣) بوكحيل الأخضر ، الحبس الاحتياطي في التشريع الجزائري المقارن، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٩.

(٤) سلامة إسماعيل ، الحبس الاحتياطي ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة ١٩٨٣، ص ٣٢.

(٥) ثابت وجدي ، التظلم من أوامر الاعتقال أمام محكمة أمن الدولة العليا، القاهرة، ص ١٦٨.

(٦) الحسون صالح ، الموسوعة القضائية، دار الرائد العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٨٨، ص ٥٧٦.

(٧) شطناوي علي خطار ، دراسات في الضبط الإداري، القسم الأول، عمان ١٩٩٦، ص ٥٣.

شخص ما أو بسبب خطورة على الأمن العام والنظام العام وذلك وفقــاً للقــانون[١]، ويعرف أيضاً بانه تقييد للحرية الشخصية بمقتضى قرار صادر من السلطة الإدارية المختصة بهدف المحافظة ووقاية الأمن والنظام العام من الخطــورة النابعــة مــن الشخص المعتقل وذلك وفقاً لأحكام القانون[٢].

وبالتالي فإن التوقيف كما يسمى في الأردن أو الاعتقال كما يسمى في مصر وفرنسا هو تقييد حرية المواطن بواسطة الإدارة وبغير طريق القضاء فالموقوف أو المعتقل لم يحاكم ولم تصدر ضده أية أحكام جنائية تدينه أو تبرر تقييد حريته، فهــو جزاء موضوعي توقعه السلطة التنفيذية على شخص باعتباره حالة خطــرة علــى المجتمع وذلك بهدف منعه من العبث بالأمن وليس بهدف ردعه ولو لم يسبق صدور حكم جنائي عليه، إن محكمة القضاء الإداري المصري قضت بانه يجب ان تتمثــل في الشخص خطورة على الامن والنظام لتبرير الاعتقال وهذه الخطورة تستمد مــن وقائع حقيقية تتجه في الدلالة في هذا المعنى وأن تكون هذه الوقائع أفعــالاً معينــة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطاً مباشراً بما يرد الاستدلال عليه بهــا[٣]، أما المحكمة الإدارية العليا فقد قضت " أن مشروعية الاعتقال مناطها قيام الــشبهة الجدية وليس الدليل الحاسم"[٤]، وبالتالي نجد ان الاعتقال لم يتم تعريفه تشريعاً وإنما ما ورد سابقاً هي تعريفات فقهية كما لم يتم تعريفه من خلال أحكام مجلس الدولــة المصري وإنما أشير إليه من خلال تعرض محكمــة القــضاء الإداري لقــرارات الاعتقال فالشرط الأساسي لاعتقال شخص ما يستلزم أن يكون قد ارتكــب أفعــالاً معينة تظهر خطورتها على الأمن العام والنظام العام مسايرة في ذلك مجلس الدولة الفرنسي، بينما اشترطت المحكمة الإدارية العليا مجرد الشبهة الجديــة دون الــدليل

---

(١) منصور أحمد جاد ، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، القاهرة، ص ١٦٩.

(٢) السنوسي صبري محمد ، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، الطبعة الاولــى، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ،١٩٩٦، ص ٧.

(٣) محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في القضية رقم ٥٠٢٤ ، تــاريخ١٩٥٦/١/٣، الــسنة الثامنــة ،مجموعة السنة العاشرة ، ص ١٢٨.

(٤) المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في القضية رقم ١٨٧ ، تاريخ ١٩٦٢/٦/٣٠، السنة الــسادسة ، بحوث السنة السابعة ، ص ١١٦٥.

الحاسم لتبرير اتخاذه. وكما هو الحال في التشريعات المختلفة فإن المشرع الأردني أيضاً لم يعرف التوقيف الإداري وإنما منح الحاكم الإداري صلاحية اتخـاذ بعـض الإجراءات والتدابير الضبطية بهدف المحافظة على الأمن العام ومنع وقوع الجريمة وذلك وفقاً لنصوص قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ وهو ما أقرته محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها أن التوقيف الإداري هو للمحافظة على الأمـن العام والسلامة ويتم بعد التحقيق مع الشخص المطلوب ويكون وجوده حـراً طليقـاً يشكل خطراً على الناس ويمتنع عن تقديم كفالة .....[١].

وبالنتيجة نقول أن التوقيف الإداري (الاعتقال الإداري) هو إجـراء تتخـذه سلطة الضبط الإداري تقيد فيه حرية الأشخاص وذلك بهدف المحافظة على النظـام العام والأمن وهو اختصاص منح للسلطة الإدارية لمنع وقوع الجريمة وذلك بالقيـام بسلسلة من الإجراءات والتدابير الضبطية والوقائية حيث تقـوم الـسلطة الإداريـة باعتقال أو توقيف شخص دون توجيه تهم محددة إليـه ودون تقديمـه للمحاكمـة، فالأصل أن لا يحبس الإنسان إلا لتنفيذ حكم صادر عليه بالحبس ذلـك أنـه حتـى التوقيف القضائي ينظر إليه على أنه اعتداء على الحرية الفردية باعتبار عدم جواز تقييد حرية الفرد قبل أن تثبت إدانته إلا أن التوقيف القضائي تبرره مصلحة التحقيق وبالتالي إذا كان التوقيف القضائي استثناء فكيف لنا أن ننظر إلى التوقيـف الإداري ونقره، والذي يستند محلياً إلى قانون منع الجرائم والذي يؤكده خبراء قـانونيون(٢) بعدم دستوريته حيث تعطي مواده الحاكم الإداري صلاحية الاحتفاظ بنوع معين من الأشخاص لأجل غير محدد وهو ما يتعارض مع نصوص المادتين السابعة والثامنة من الدستور الأردني والتي نصتا على التوالي " الحرية الشخصية مصونة" لا يجوز ان يوقف احد او يحبس الا وفق احكام القانون " علاوة على أن المـادة ٩٩ مـن قانون أصول المحاكمات الجزائية لا تجيز توقيف إنسان إلا في حالة ارتكابه جنحـة

---

(١) لمزيد من التفصيل يمكن مراجعة قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠٠٥/٤٧٩، منـشورات مركـز عدالة ، تاريخ ٢٠٠٥/١١/٣٠.

(٢) الدحلة هاني ، رئيس المنظمة العربية لحقوق الانسان، جريـدة الغـد الاردنيـة ، العـدد ٨٤٢ ، تـاريخ ٢٠٠٦/٨/١٦.

أو جناية – ومهما كان الاتجاه الذي يؤيد أو يعارض التوقيف الإداري فإن الباحث يرى بأنه استثناء على الأصل ويجب أن يطبق في أضيق الحدود وأن لا يتم اللجوء إليه الا في الحالات الاستثنائية والتي من الممكن أن تؤدي إلى الإخلال بالأمن العام فيما لو تم ترك هذا الشخص طليقاً حراً ووجوده بهذه الحالة دون تقييد لحريته يعتبر خطراً على المجتمع ذلك أن المحافظة على أمن المجتمع هي مصلحة أولى بالرعاية.

ثالثاً: - الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري (الاعتقال):

من الضروري تحديد الطبيعة القانونية لقرارات التوقيف الإداري (الاعتقال) وذلك لما يترتب على هذا التحديد من أهمية خاصة في مجال الرقابة القضائية وتحديد جهة الاختصاص القضائي، فهل يعد قرار التوقيف قراراً إدارياً يتمتع بكامل مقومات القرار الإداري وبالتالي يجب أن يختص به مجلس الدولة الفرنسي أو المصري أو محكمة العدل العليا الأردنية باعتبارهما الجهات المختصة بنظر كافة المنازعات الإدارية؟ ام يعد التوقيف من أعمال السيادة فلا يجوز الطعن به أمام هذه الجهات؟ ومن ناحية أخرى إذا كان هذا القرار إدارياً فهل يعد قرارا" وقتيا" أم مستمراً؟ وتبدو أهمية التمييز هنا لمعرفة بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في هذه القرارات ورفع دعوى التعويض وأخيراً هل يكون لهذا القرار طبيعة وقائية؟ أم طبيعة جزائية؟ وأهمية ذلك تكمن في تقرير ضمانات معينة أمام القضاء في حالة ما إذا كان هذا الإجراء من طبيعة جزائية.

١ - التوقيف أو الاعتقال عمل إداري يخضع لرقابة القضاء:

يعتبر التوقيف قرار اداري وبالتالي يخضع لرقابة القضاء الاداري ، والقرار الاداري عموما هو افصاح الادارة في الشكل الذي يحدده القانون عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والانظمة واللوائح بقصد احداث اثر قانوني، وهذا يعني ان القرار الاداري هو عمل قانوني يصدر بارادة الارادة المنفردة ويرتب اثر قانوني معين ونشير هنا الى انه وبالرغم من استقرار الفقه والقضاء على هذه الخاصية إلا أنه قد يتبادر إلى الذهن أن الاعتقال هو من التدابير المتعلقة بالأمن وبالتالي يدخل ضمن تعداد الأعمال الداخلة في نطاق أعمال السيادة وهو ما نفته

محكمة القضاء الإداري بقولها: " أن القرارات الفردية التي تتخذ تنفيذاً للأحكام العرفية هي من القرارات الإدارية التي تدخل في اختصاص هذه المحكمة طبقاً لقانون مجلس الدولة وذلك لأنها ليست من تدابير الأمن التنظيمية العامة التي تعتبر من أعمال السيادة "[١].

وبالتالي فإن قرار التوقيف الإداري أو الاعتقال الإداري كما اكدت محكمة القضاء الاداري المصري يصدر من سلطة الضبط الإداري وهي بصدد القيام بوظائفها الإدارية للمحافظة على النظام العام ومنع الإخلال به، ويعد عملاً من أعمال الضبط الإداري لا القضائي (٢) كما تأكدت هذه الطبيعة الادارية لقرارات الاعتقال من المحكمة الدستورية العليا (٣) وهو ما أكدته أيضاً محكمة العدل الأردنية في احد قراراتها حيث أوضحت فيه الحالات التي يجوز فيها للحاكم الإداري إصدار مذكرات التوقيف للأشخاص الذين يشكلون تهديداً للأمن العام وترك الشخص -طليقاً فيه- خطراً على الناس[٤] .وعليه فإن هذه القرارات تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً مما يترتب على ذلك ضرورة أن تكون تلك القرارات بهدف المحافظة على الأمن العام والا تعرضت تلك القرارات للإلغاء او التعويض عنها .

٢ - قرار التوقيف (الاعتقال) الإداري قرارٌ إداريٌ مستمرٌ:

يعد قرار التوقيف من القرارات المستمرة تحدث آثارها بصفة متجددة ولا تنتهي بمجرد صدور القرار ولذلك من الممكن الطعن به بالإلغاء طالما بقي القرار ولم يتم إلغاءه وذلك دون التقيد بالمواعيد الخاصة بدعوى الإلغاء وهي ستون يوماً طالما ظل

---

(١) انظر قرار محكمة القضاء الإداري في مصر في القضية رقم ٩٨٤، تاريخ ١٩٥٥/١/١٧، السنة السابعة ، مجموعة السنة التاسعة ، ص ٢٣٧./ ولمزيد من التفصيل مراجعة السنوسي ، الاعتقال الاداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص٨.

(٢)محكمة القضاء الاداري، بجلسة تاريخ ١٩٥٥/١٢/٤ ،مجلة السنة العاشرة ، ص٦٠ .

(٣) المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٥٥ ، ناريخ ١٩٨٦/٦/١٦ ، مجلة المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الثاني ،ص٨٠.

(٤) (٢) محكمة العدل الأردنية، قرار رقم ٢٠٠١/٥٤٣ ، تاريخ٢٠٠١/٥/٢١، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٤، ص ٢٠٢.

الشخص معتقلا" وبطبيعة الحال فإن هذه الميزة لا تظهر إلا في حالة تجـاوز مدة الاعتقال ستين يوماً، وبالتالي فأن رفض الطعن بالإلغاء في هذه القرارات بحجة فوات الميعاد القانوني اللازم للطعن ، يعني بالنتيجة بقاء الشخص رهن الاعتقـال ويتوقف الأمر في النهاية على إرادة جهة الإدارة[١] .

اعتبر القضاء الاداري المصري ان قرار الاعتقال ليس قراراً مستمراً ، وانما قرارٌ وقتيٌ ذو اثر مستمر ، وفي حكم لمحكمة القضاء الاداري ، قـضت " لـيس صحيحا" ماذهب اليه المدعي من ان قرار الاعتقال يتجدد كل يوم (٢) وايـدتها فـي ذلك المحكمة الادارية العليا (٣)ونجد هنا بانه لا مبرر للتمييز بين قرارات الاعتقـال وغيرها من القرارات المقيدة للحرية والتي اعتبرها قراراتٍ اداريةً مستمرة حيـث سبق للقضاء الإداري المصري أن اعتبر أن امتناع الإدارة عـن إصـدار قـرار بالإفراج عن مريض بمستشفى الأمراض العقلية قراراً مستمراً يتجدد عنـد تقـديم طلب بالإفراج وبناءً عليه يظل ميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار مفتوحـاً[٤] كمـا اتخذت المحكمة الإدارية العليا نفس الموقف بالنسبة لقرارات وضع اسم الـشخص على قوائم الممنوعين من السفر واعتبرت أن القرار يتجدد أثره بحكم طبيعته كلمـا استجدت مناسبات السفر[٥] دولة العليا فقد اعتبرت ان قرار الاعتقـال هـو قـرار مستمر(٦)، أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد اعتبرت أن الدعوى تكون مستوجبة

---

(١) السنوسي. ، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العـام، ص١٠/و. البنـا عـاطف ، القضاء الاداري " قضاء الالغاء والمسؤولية الادارية" ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٥ ،ص ٢٩٤ .

(٢) محكمة القضاء الاداري في القضية رقم ١٢٣٢،جلسة ١٩٥٩/٤/١٤،مجموعة السنتان الثانية عشرة والثالثة عشرة ، ص٣٩٠/وقرار رقم ١٣٤٠، تاريخ ١٩٨٨/٢/١٨، مجموعة السنة ٤١ ، وقـرار رقـم ٢٨٣ تـاريح ١٩٨٨/٦/١٩ مجموعة السنة ٤١،.

(٣) المحكمة الادارية العليا، الطعنين رقم ١٠٨٤ ورقم ١٠٩١ السنة ٣٠ ، تـاريخ ١٩٨٥/٥/٧.هـذه الاحكـام منقولة عن. السنوسي ، الاعتقال الاداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ١٢ .

(٤) محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ٤٣٥ ، جلسة ١٩٦٣/١٢/٢٤، السنة الخامسة عشرة ،مجلـة القـضاء الاداري من عام ١٩٦١-١٩٦٦، ص ٢٦٢.

(٥) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٩٧٧، تاريخ١٩٦٢/١٢/١، السنة السادسة ، مجلة المحكمة الاداريـة العليا، الجزء الاول . ص ١٥٩.

(٦) محكمة امن الدولة العليا "طوارئ" تظلم رقم ٣٩٢٥ ، لسنة ١٩٨٨، تاريخ ١٩٨٨/٨/٩ و تظلم رقم ٣٧٨٧ ، لسنة ١٩٨٨، تاريخ ١٩٨٨/٨/٧و طعن رقم ٣٤٥٥، لسنة ١٩٨٨، تاريخ ١٩٨٨/٨/٩,

الرد إذا قدمت بعد مضي مدة الطعن وعليه وبما أن محافظ العاصمة أصدر قراراً بتوقيف ... وحيث أن الدعوى أقيمت بعد مضي سبعة أشهر على قرار التوقيف الذي علم به المستدعي علماً يقينياً وبالتالي تكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لتقديمها بعد انقضاء مدة الطعن(١)، وغنيا عن القول فإن قرار الاعتقال هو من القرارات المستمرة وذلك باعتبار أن آثاره متجددة بصورة مستمرة ولذلك يجب ألا يتقيد بمواعيد خاصة بدعوى الإلغاء وذلك باعتبار أن قرارات التوقيف أو الاعتقال من أكثر القرارات مساساً بالحقوق والحريات ولذا فلا أقل من معاملتها نفس معاملة القرارات الأخرى مثل قرارات المنع من السفر(٢).

وبالنتيجة يرى الباحث أن قرار الاعتقال الإداري من الضروري بمكان أن يدخل ضمن إطار القرارات الإدارية المستمرة والتي لا تتقيد بميعاد الطعن المعين في القانون وذلك نظراً للطبيعة الخاصة التي يتميز بها قرار الاعتقال باعتباره قراراً له صلة مباشرة في تقييد حرية الشخص المعتقل بالإضافة إلى أن أثاره متجددة وبصورة مستمرة آخذاً بالاعتبار أيضاً ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن في أن ميعاد الطعن القضائي يبقى مفتوحاً بالنسبة للقرارات المستمرة(٣) ، وعليه فاننا نجد ان على محكمة العدل العليا الاردنية ان تعتبر ان قرار التوقيف الاداري من القرارات المستمرة والتي لا تتقيد بميعاد الطعن المحدد في القانون باعتبار ان اثاره مستمرة .

٣ - إن الاعتقال الإداري هو اجراء مخصص الاهداف:

يجب أن يستهدف قرار الاعتقال حماية النظام العام وعليه يعد الاعتقال مشوباً بعيب الانحراف في استخدام السلطة إذا استهدفت الإدارة تحقيق منفعة شخصية أو حتى غاية لا صلة لها بالمصلحة العامة فهو اجراء ضبطي يخضع لقاعدة تخصيص

---

(١) محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٤/٢٠٤، مجلة نقابة المحامين، ، ص ٣١٠٧/ وقرار رقم ٩٤/٤٠٢ ، تاريخ ١٩٩٥/٤/١٦ ، مجلة نقابة المحامين ، ص٣١١٧

(٢) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ١٤.

(٣) شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري (الجزء الأول)، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٤٦٨.

الاهداف "[1]، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في قرارها رقم ١٩٦/٢ رقم ٩٦/٢ والتي قضت بموجبه " أن قرار المحافظ بتوقيف المستدعين إلى إشعار آخر لمنع وقوع جريمة دون توفر أي حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومستوجباً الإلغاء "[2].

٤ - الاعتقال إجراء وقائي:

يعتبر الاعتقال أو التوقيف الإداري إجراء" وقائياً يهدف إلى مواجهة ودرء خطورة الشخص المعتقل من أجل المحافظة على النظام العام.

٥ - أن التوقيف الإداري يعد تعبيراً عن إرادة الإدارة الضبطية_المنفردة:

تتمتع الادارة عند اتخاذ قرار التوقيف بصلاحية تقديرية وعليه يعد الضبط الإداري المجال التقليدي للسلطة التقديرية وتقوم باتخاذ اجراء الاعتقال وفق لارادتها المنفردة[3].

1 : 1 : 2 التوقيف الإداري (الاعتقال) في الظروف العادية:

يعد التوقيف الإداري إجراءاً وقائياً يستهدف منع الإخلال بالنظام العام ونظراً لما للتوقيف من مساس مباشر بحرية الأفراد فان الأمر يتطلب أن يكون مقيداً بالعديد من القيود والضوابط القانونية التي تكفل عدم إساءة استعماله، وإذا كنا نرى أن التوقيف جائز في ظل الظروف الاستثنائية وبضوابط قانونية فان هذه الصلاحية قد لا تكون مقبولة في ظل الظروف العادية. إلا أن الدول تلجأ إليه في كثير من الحالات وفي الظروف العادية بحجة حماية الأمن العام في الدولة والذي يعتبر من أهم الواجبات الأساسية لها وعليه ومن خلال تتبع هذا الإجراء الوقائي في كل من فرنسا ومصر والأردن، تبين لنا أن :

---

(١) شطناوي ، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني ، مجلة دراسات ، المجلد الرابع والعشرين، العدد الاول ١٩٩٧، عمان ، ص ٥٧.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٦/٢، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٦، ص ١٦٧.

(٣) شطناوي ، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، ، ص ٥٧.

أولا: فرنسا أخذت بنظام الاعتقال الإداري: -

نظم هذا الجزاء لأول مرة في فرنسا بالأمر الصادر في ٤ أكتوبر لعام ١٩٤٤ وكان هذا الإجراء محاطاً بضمانات حيث يلتزم مدير المقاطعة بإبلاغ اللجنة المختصة خلال ٨ أيام من تاريخ الأمر بالاعتقال(١) و تشكل هذه اللجنة عموماً برئاسة احد القضاة يتم اختياره بمعرفة رئيس محكمة الاستئناف وتقوم هذه اللجنة بفحص إجراء الاعتقال الإداري، ثم لجأت فرنسا إلى هذا الإجراء مره أخرى في الجزائر عندما ثار الشعب على الاحتلال الفرنسي ولم تجد السلطة وسيلة لمواجهة هذه الظروف سوى استخدام أسلوب الاعتقال الإداري(٢) ، ثم لجأت اليه للمرة الثالثة في الأحداث الفوضوية التي وقعت في فرنسا عام ٢٠٠٥م (٣) . وعليه تبين لنا أن الاعتقال الإداري لم يلجأ إليه في فرنسا إلا في الظروف العصيبة ، التي مرت بها(٤) ، وهذا يعني بالطبع انه لا يوجد قوانين ثابتة تبيح الاعتقال الإداري في فرنسا في الظروف العادية ولكن يوجد في فرنسا بالمقابل قوانين تستخدم من اجل حفظ الأمن مثل قانون الأمن والحرية ، وقانون الإرهاب (٥) ،ولكن لا ترقى إلى مصاف القوانين التي تنظم أو تبيح التوقيف أو الاعتقال الإداري كما هو الحال في التشريع الأردني في قانون منع الجرائم والذي يطبق في الظروف العادية.

وبالنتيجة فإن الاعتقال أو التوقيف الإداري هو إجراء خطير يمس الحرية الشخصية ولم يلجأ له في فرنسا إلا في الظروف الطارئه والاستثنائية كما أشرنا سابقاً حيث أن مجمل الحياة غير العادية في فرنسا لم تتجاوز (١٥) سنة منذ الحرب العالمية الأولى إلى الآن أي أن نسبة الحياة الطبيعية إلى حالة الطوارئ تشكل ما يقارب ٦ أضعافها (٦).

---

(١) انظر بحث الشريف محمود سعد الدين ، "اساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه"، المنشور بمجلة مجلس الدولة (١٢)، ١٩٦٤، ص٦١.

(٢) السنوسي ، الاعتقال الاداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ، ص١٠٦.

(3) air . juriseedia . org

(٤) اسماعيل محمد شريف ، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية ،دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة،كلية الحقوق،١٩٨٠،ص١٠٤

(٥) تليميه عبد الباقي ، الحماية القضائية للحرية الشخصية ، ١٩٩٠، ص١٥٥,

(٦) السنوسي ، الاعتقال الاداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ،ص٣٢.

ثانياً: أما في مصر

تم تطبيق أول حالة طوارئ في ظل القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٢٣ وذلك في ١٩٣٩/٩/١م بمناسبة الحرب العالمية الثانية فإن نسبة الحياة الطبيعية لم تتجاوز السبع وهو أمر يثير الاستفهام حيث كانت مصر تعيش ما يقارب (٥٨) عام حياة طوارئ ولا زالت حالت الطوارئ مطبقة ودون انقطاع منذ عام ١٩٨١م والى يومنا هذا في حين أن الحياة الطبيعية لم تتجاوز التسع سنوات و(٦) اشهر[1] بل ومن العجيب انه حتى في هذه الفترة وفي الظروف العادية جاءت الدولة بقوانين بديلة تقوم مقام قوانين الطوارئ نذكر منها القانون رقم (١١٠) لسنة١٩٨٠ الخاص بالمشتبه فيهم والقانون رقم (١١٩) لسنة١٩٦٤ والذي يجيز الاعتقال في الظروف العادية وكان هذا القانون قد صدر في١٩٦٤/٣/٢٤في نفس يوم إعلان إنهاء العمل بحالة الطوارئ المعلنة في البلاد ليطبق في الظروف العادية مع انه ووفقاً للقانون (١٦٢) لسنة١٩٥٨ لا يجوز القبض على احد أو اعتقاله إلا إذا كانت حالة الطوارئ معلنة بقرار من رئيس الجمهورية[2]، وبموجب المادة الأولى من هذا القانون فان لرئيس الجمهورية القبض على الأشخاص الآتي ذكرهم وحجزهم في مكان أمن:

١. الذين سبق اعتقالهم في الفترة من ١٩٥٢_ ١٩٦٤.

٢. الذين طبقت في شأنهم أحكام القوانين الاشتراكية.

٣. الذين فرضت على أموالهم وممتلكاتهم الحراسة وفقاً لأحكام القانون رقم١٦٢لسنة ١٩٥٨م.

٤. الذين صدرت ضدهم أحكام من محاكم أمن الدولة المشكلة وفقاً لقانون الطوارئ[3]- ومن الملاحظ أن: القرار بقانون رقم (١١٩) لسنة١٩٦٤ في شأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة أعلاه لم يتطلب وقائع جديدة أو ملابسات لاحقه

---

(١) السنوسي ، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ، ص١٣٠./ و الدقدوقي ، لواء نجيب مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص١٣.

(٢) إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ، ص١٠٥.

(٣) الدقدوقي، لواء نجيب مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ١٩٩٢، ص ٥٧.

تكشف عن ممارسة الفرد في ممارسة نشاط محظور أو خطر كما أن المادة الرابعة منه حظرت كل طعن قضائي في تلك القرارات، أما القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٥م في شأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة فقد سمح لرئيس الجمهورية باســتخدام هذا الحق المخول له بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم١١٩لسنة١٩٦٤م أعلاه بالنسبة إلى أي شخص من الأشخاص الذي سبق لسلطات الضبط التحفظ عليهم وذلك بالنسبة لجرائم ضد التآمر على امن الدولة والجرائم المرتبطة بها والتي تم اكتشافها في الفترة ما بين أول أيار لسنة ١٩٦٥ وآخر ايلول ١٩٦٥م وهو ما يعني مد نطاق تطبيق القانون رقم (١١٩) لسنة ١٩٦٤م ليشمل فئات أخرى من الأشخاص عــلاوة على الفئات التي وردت في المادة الأولى منه [٢]،وفي عام ١٩٦٨ تم تعديل بعــض أحكام القانون رقم (١١٩)/٦٤ بموجب القانون رقم ٥٩لسنة ١٩٦٨ واســتناداً إلــى التفويض التشريعي بالقانون رقم ١٥/لسنة ١٩٦٧ وبمقتضى هــذا التعــديل أمكــن لرئيس الجمهورية عند قيام حالة تهدد سلامة النظام السياسي والاجتماعي للــبلاد أن يأمر بالقبض والاعتقال على من يندرج تحت إحدى الفئات الآتية متى توافرت عنــد صدور هذا الأمر أسباب جدية تنبئ بخطورته:-

١. الذين كانوا معتقلين أو كانت إقامتهم محددة في ١٩٦١/٦/٢٦م أو اعتقلــوا أو حددت إقامتهم من هذا التاريخ حتى تاريخ العمل بهذا القانون.
٢. الذين طبقت عليهم قواعد تحديد الملكية الواردة في قوانين الإصلاح الزراعي.
٣. الذين سبق الحكم عليهم في إحدى الجنايات الماسة بأمن الدولة الخــارجي أو الداخلي أو من سبق الحكم عليهم من إحدى محاكم الثورة أو المحاكم أو المجالس العسكرية.

ويجب أن يبين في كل أمر بالاعتقال الأسباب التي بني عليهــا، وحيــث حــصن القرار رقم (١١٩) لسنة ١٩٦٤ قرارات الاعتقال من الطعن بأي وجه من الوجوه . (المادة ٤) فقد سمح القرار (٥٩) لسنة ١٩٦٨ مدار البحث التظلم من هذه القرارات أمام محكمة امن الدولة العليا إذا انقضت ستون يوماً من تاريخ صدور القــرار ولا يكون قرار الإفراج نافذاً إلا بعد التصديق عليه من رئيس الجمهورية مع جواز التقدم

(٢) الدقدوقي، لواء نجيب مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ص ٥٨.

بتظلم جديد كلما انقضت ستون يوماً من تاريخ رفع التظلم ويكون التظلم بطلب يقدم بدون رسوم إلى محكمة أمن الدولة تشكل وفقاً لإحكام المادة ٢ مــن هــذا القــانون وتفصل الحكم من هذا التظلم على وجه السرعة[١].وبهذا التعــديل فإنــه بالإمكــان اعتقال أي شخص يدخل ضمن الفئات الثلاثة أعلاه متى توافرت دلائل جدية تنبــئ عن خطورة وقت صدور أمر اعتقاله وبذلك يعمل هذا التعديل على تصحيح الوضع الذي قررته المادة الأولى في ظل القانون رقم ١١٩/ لسنة ١٩٦٤ لأنه مــن غيــر الممكن التسليم بأن من قامت به حالة خطورة في وقت معين يفترض أن تستمر معه إلى ما لا نهاية وان يستوجب أن تتوافر أسباب جدية على استمرار الحالة المذكورة، كما تضمن التعديل الجديد للمادة الرابعة من القانون رقم ١١٩/لسنة ١٩٦٤ والتــي كانت تحظر الطعن في قرارات الاعتقال بإمكانية الطعــن فــي تــدابير الاعتقــال الصادرة بموجب القرار رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٨ ونظم الــتظلم القــضائي مــن تلــك التدابير، وبتاريخ ١٩٧٢/٩/٢٨ صدر القانون رقم ٧٢/٣٧ وألغى القرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ كما تم إلغاء القرار بقانون رقم ٥٠/ لسنة ١٩٦٥ وعلى ذلك لــم يعد قائماً في النظام القانوني المصري تشريع دائم يجيــز الاعتقــال خــارج حالــة الطوارئ التي ينظمها القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨، ولم يمنع إلغاء هذا القانون من الحكم بعدم دستوريته على أساس عدم دستورية المادة الرابعة منه والتــي تحــصن قرارات الاعتقال الصادرة من رئيس الجمهورية من الطعن بأي وجه من الوجــوه وذلك بعد أن قررت المحكمة أن هذا القانون لا يعد من أعمال السيادة، ونتيجة للحكم بعدم دستورية هذا القانون من قبل المحكمة العليا فقد قضت محكمة القضاء الإداري بالتعويض عن قرارات الاعتقال الصادرة بالتطبيق لهذا القانون(١).

ثالثاً: في الأردن

الاصل ان لا يلجأ الى التوقيف الا في الظروف الاســتثنائية وفــي اضــيق الحدود الا اننا ما لاحظناه في الاردن مختلف عما هو معمول به في فرنسا ومصر

---

(١) السنوسي ، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٣٥.

(١) الدقدوقي ، لواء نجيب مفتاح ، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال ، ص٦٠.

فلا زالت توجد قوانين ثابتة في الاردن تجيز التوقيف الإداري في الظروف العادية ، ومن خلال تتبعنا للتشريعات الأردنية التي أجازت التوقيف يتبين لنا أن قانون منع الجرائم الأول صدر عام ١٩٢٧ وبقي سارياً أكثر من ١٧ عاماً حتى صدر القانون الثاني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ والمطبق حالياً وبموجب هذا التشريع فإن للحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) اتخاذ إجراءات وتدابير وقائية تستهدف منع وقوع الجريمة والمحافظة على النظام العام، فإذا ما تبين لهما أن هناك شخص في منطقة اختصاصهما ينتسب لأي صنف من الأصناف الخطرة على الأمن العام يتخذ بحقه إجراءات وتدابير وقائية ولقد بيّن قانون منع الجرائم أعلاه هذه الأصناف وهي:-

أ. كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه على وشك ارتكاب اي جرم أو المساعدة على ارتكابه.

ب. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيواءهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف فيها.

ج. كل من كان في حال تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس، وسنستعرض هذه الحالات بشيء من التفصيل على النحو الآتي:

أولاً: باستعراض الحالة الأولى من هذه الأصناف يتضح أن للمحافظ سلطة تقديرية في تحديد الظروف التي وجد بها هذا الشخص في مكان عام أو خاص أنه كان على وشك ارتكاب جريمة أو المساعدة على ارتكابها كارتكاب جريمة مخدرات(١) إلا أن المشرع لم يحدد ماهية هذه الحالة بشكل دقيق، مما يستوجب التفريق بين الشروع والأعمال التحضيرية(٢) إذا ما أخذنا بالاعتبار أن الأعمال التحضيرية غير معاقب عليها جزائياً، ويعني الشروع هنا: البدء في تنفيذ فعل من الأفعال الظاهرة المؤدية إلى ارتكاب جناية أو جنحة وقد لا يتمكن الفاعل من إتمام الأفعال اللازمة لحصول تلك الجناية أو الجنحة لأسباب لا دخل لإرادته فيها(٣).

---

(١) عدل عليا، ١٩٥٧/٥/٢٦، مجلة نقابة المحامين، ص ٢٤٥.

(٢) شطناوي ، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، ص ٥٧.

(٣) المادة ٦٨ من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.

وتتحقق عناصر الشروع بالبدء في تنفيذ فعل وقصد ارتكاب جناية أو جنحة، وإيقاف أثر الفعل أو خيبته لأسباب غير راجعة إلى إرادة الجاني.

إن الفقه الجنائي يستقر على أن للشروع في الجريمة ثلاثة أركان:

الركن الأول: البدء بالتنفيذ.

الركن الثاني: القصد الجنائي.

الركن الثالث: عدم إتمام الجريمة لأسباب لا دخل لإرادة الجاني فيها.

الركن الأول: البدء بالتنفيذ:

عندما يبدأ الفاعل في تنفيذ فعل يخرج من دائرة الأعمال التحضيرية ليدخل بدائرة الأعمال التنفيذية للجريمة فالمشرع هنا يتدخل بالعقاب وذلك لتحقق الخطر الذي يهدد المصلحة التي يحميها القانون(٤)، وقد قضت محكمة التمييز الأردنية بأنه يكفي لاعتبار الفعل شروعاً أن يبدأ الفاعل بتنفيذ فعل يسبق مباشرة الفعل الذي يتحقق به الركن المادي للجريمة ويؤدي إليه فعلاً(٥)، وبالتالي فان هناك توسع في تعريف الشروع بحيث يدخل في دائرة التجريم كل فعل ظاهر ينبئ عن اتجاه إرادة الجاني لارتكاب الجريمة(١).

الركن الثاني: القصد الجنائي:

لتوافر القصد الجرمي في الشروع لابد من انصراف إرادة الجاني إلى ارتكاب جريمة معينة مع علمه بعناصرها القانونية، فلا يكفي أن تنصرف إرادة الجاني إلى الشروع في الجريمة بل يجب أن تنصرف هذه الإرادة إلى ارتكابها تامة(٢)، فالجاني لا يمكن اعتباره شارعاً في الجريمة إلا إذا انصرفت نيته إلى

---

(٤) المجالي نظام توفيق ، شرح قانون العقوبات الأردني، القسم العام، الطبعة الأولى، مكتبة دار النعام، عمان، ٢٠٠٥، ص ٢٤١.

(٥) تمييز جزاء رقم ٧٢/١٠١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٢، ص ١٣٤٢.

(١) لمزيد من التفصيل، السعيد كامل ، شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات الأردني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ١٩٩٨، ص ٣٤٢.

(٢) الشناوي سمير ، الشروع في الجريمة، دار النهضة العربية، ١٩٧١، ص ٣٠١.

ارتكابها تامة[٣] ، فالقاعدة الأساسية التي نص عليها المشرع الأردني أنه لا عقاب على الأعمال التحضيرية ولا يشكل العمل التحضيري للجريمة شروعاً فيها[٤]

فالأعمال التحضيرية إذاً غير معاقب عليها جزائياً ومن حسن السياسة التشريعية ترك هذه الأعمال دون عقاب حتى لا يستمر الجاني في مشروعه الإجرامي،وبالرغم من أن العمل التحضيري لا يعد مشروعاً في الجريمة إلا أنه لا شيء يحول دون العقاب عليه بوصفه جريمة مستقلة وليس بالنظر إلى الجريمة التي كان الجاني يعد العدة لارتكابها بمعنى أنه لا يعاقب عليها كمرحلة من مراحل الجريمة التي كان ينوي ارتكابها وإنما باعتبارها جريمة من نوع خاص[٥].

وبالنتيجة فإن المادة (٣٨٩) من قانون العقوبات الأردني تضمنت وشملت جميع ما نصت عليه المادة الثالثة فقرة (١) من قانون منع الجرائم الذي يطبقه الحاكم الإداري حيث نصت على ما يلي: ٥/٣٨٩

"كل من وجد متجولاً في أي ملك أو على مقربة منه أو أي طريق أو شارع عام أو في مكان محاذٍ لهما أو في أي محل عام آخر في وقت وظروف يستنتج فيها بأنه موجود لغاية غير مشروعة أو غير لائقةٍ يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر في المرة الأولى.

ومن خلال هذا النص المتقدم نرى أن المشرع الجزائي نص على جزاء محدد على من وجد في مكان ما لغاية غير مشروعة وبالتالي يمكن إعمال هذا النص وتطبيقه بما يتواءم مع ما ورد في المادة ١/٣ من قانون منع الجرائم .

وبالتالي لا تستدعي الحاجة إلى تطبيق النص الوارد في المادة ١/٣ من قانون منع الجرائم أعلاه، لأن الاختصاص الأصيل هو للسلطة القضائية وممارسة هذا الاختصاص من قبل السلطة التنفيذية هو تعدي واغتصاب للاختصاص ذلك أن المادة ١/٣ أعلاه أعطت المحافظ صلاحية اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لمجرد

---

(٣) حسني محمود ، شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٣٥٢.

(٤) قانون العقوبات الاردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ ، مادة(٦٩).

(٥) نجم محمد صبحي ، شرح قانون العقوبات الأردني، القسم العام، الطبعة الثانية، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩١، ص ١٢٤.

وجود الشك لديه بأن هذا الشخص على وشك ارتكاب جريمة ويعود هذا الأمر إلـــى تقديره الخاص واعتقاده وعلمه.

وعليه فالأولى تطبيق نص المادة ٥/٣٨٩ من قـــانون العقوبـــات الأردنـــي أخـــذاً بالاعتبار أن السلطات القضائية لن تتخذ أي إجراء إلا بعد التحقيق مـــع الـــشخص المشتبه به وان وجوده لغاية غير مشروعة، إضافة إلى أن المادة ١٠٠ من قـــانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني أوجبت على موظف الضابطة العدلية أن يحيل المتهم إلى المدعي العام خلال ٢٤ ساعة من إلقاء القبض عليه، وعليـــه نقـــول إذا كانت السلطة القضائية اختصاصها مقيداً في الاحتجاز فكيف لنا أن نمـــنح الـــسلطة التنفيذية اختصاصاً أوسع وباحتجاز المشتبه بهم ولأجل غير محدد.

الركن الثالث: عدم إتمام الجريمة لأسباب لا دخل لإرادة الجاني فيها:

يتمثل هذا الركن في جريمة الشروع في عدم إتمام الجريمة لسبب لا دخـــل لإرادة الجاني فيه أي بمعنى آخر تخلف النتيجة الإجرامية التي كان يستهدفها الجاني بنشاطه(١).اذن فالشروع يقتضي أن يقف التنفيذ أو يخيب أثره لأسباب خارجة عـــن إرادة الجاني.

ثانياً: كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المـــسروقة أو اعتـــاد حماية اللصوص أو إيواءهم أو المساعدة علـــى إخفـــاء الأمـــوال المـــسروقة أو التصرف فيها:

يتحقق الاعتياد في هذه الحالة متى توافرت لدى الـــشخص شـــروط العـــود المتكرر وتثبت بالإضافة إلى ذلك خطورته الإجرامية، ويفتـــرض ركـــن الاعتيـــاد الانتظام والاضطراد في مباشرة نوع معين من النشاط ويكون التكـــرار جوهرهـــا وتوصف الجريمة عندئذٍ بهذا الوصف(٢).

مشيرا في هذا الصدد ان القانون لم يشترط مرور فترة زمنية معينة بين كل فعل من الأفعال المتكررة التي تقوم بها جريمة التكرار أما الفقه والقضاء فقد استقر

(١) المجالي، شرح قانون العقوبات، ص ٢٥٠.

(٢) حسني، شرح قانون العقوبات، ص ٣٢٤.

على ضرورة أن تكون المدة الزمنية متقاربة نسبياً[1] فمحكمة العدل العليا لم تتطلب لمشروعية اتخاذ إجراءات ضبطية صدور أحكام جنائية بإدانة الشخص بارتكاب عدد معين من الجرائم السابقة، بل اكتفت بوصف الشخص بأنه معتاد بأن يتهم مرات عديدة خلال مدة تتسم بالطول النسبي وقضت في حكم لها في هذا المجال " أن المستدعي اتهم بارتكاب جرم السرقة وجرى التحقيق معه في الدعوى التحقيقية، كما أودع إلى مدعي عام وقاضي صلح عمان مرات عديدة وبتهم مختلفة وردت تفاصيلها في كشف اسبقياته المبرز أمامنا وعن المدة ما بين عام ٨٧-٩٥ فضلاً عن تقارير صادرة عن شرطة محافظة العاصمة تنبئ عن تواجده في ظروف توجب الشبهة في جبل الحسين"[2].

وبناءً على ما تقدم فإن جريمة التكرار التي أجاز المشرع فيها للمحافظ اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية حفاظاً على أمن المجتمع هي اعتبار اللصوصية أو السرقة أو حيازة أموال مسروقة أو إخفاءها أو التصرف فيها أو اعتياد حماية اللصوص وإيواؤهم فإذا توافرت هذه الحالة يحق للمحافظ اتخاذ الإجراءات الضبطية الكفيلة بالحفاظ على الأمن العام.

ثالثاً: كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس:

لقد أجاز المشرع الأردني لسلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات الوقائية بحق كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس إلا أن المشرع في هذه الحالة لم يحدد معيار ومدلول ثابت لها ولم يبين ماهيتها [3]، ونشير ان وصف الشخص بأنه خطر يقع في حالتين: الحالة الاولى: السوابق:

يستلزم لاعتبار أن هذا الشخص هو مصدر خطر يهدد المجتمع أن يسلك في حياته مسلكاً إجرامياً وبالتالي ليس هناك ما يستدعي الانتظار حتى وقوع الجريمة، ذلك أن ارتكاب هذه الجريمة دليل كاشف عن نفسية الشخص الإجرامية وحالته

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، دراسة مقارنة، ص ٢٣١.

(٢) محكمة العدل العليا ٩٥/٦٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٥، ص ١٧٧٤.

(٣) شطناوي، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، ص ٥٨.

الخطرة وعليه يستلزم لوصف شخص أنه خطر على الناس توافر مجموعة من الشروط نجملها على النحو التالي:

الشرط الأول: أن يكون الشخص قد ارتكب إحدى الجرائم الواقعة على الإنسان وفق المدلول الذي حدده المشرع وان تكون الجريمة من الجرائم العمدية وان يدان الشخص جنائياً بحكم قضائي نهائي .. محكمة العدل العليا من جانبها لم تفرق بين الجرائم الواقعة على الإنسان وبين غيرها من الجرائم الواقعة على الأخلاق كما يستدل من بعض أحكامها حيث قضت بقولها: "أن الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من قانون منع الجرائم تجيز للمستدعى ضده أن يصدر مثل هذا القرار إذا اقتنع بأن ترك الشخص بلا كفالة من شأنه أن يشكل خطراً على الناس، حيث أن إحراز صور ماجنة بقصد البيع والتوزيع من شأنه أن يشكل خطراً على الآداب والأخلاق"(١).

الشرط الثاني: أن يسلك الشخص سلوكاً بعد إدانته جنائياً يدل على أنه سقط في زمرة الأشرار والخطرين ... ومن تطبيقات محكمة العدل في هذا الخصوص ما قضت به في أحد أحكامها بقولها: " إن سفر المستدعي إلى مدينة وارسو وعودته إلى الأردن دون أن يبدو منه أي نشاط ينطوي على احتمال وقوع خطر منه على الناس لا يبرر اتخاذ إجراءات بحقه بموجب قانون منع الجرائم ولم يرد في إضبارة التحقيق أي دليل على قيام المستدعي أو احتمال قيامه بمثل هذا النشاط(٢).

الشرط الثالث: أن ينطوي هذا السلوك على خطر يهدد حياة الناس، **حيث قضت** محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بقولها: " أن ترويج الإشاعات ضد رجال الشرطة والأمن العام لا يشكل خطراً على الناس وهذه التهمة لا تجعل الشخص في حال كونه طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس(٣).

الحالة الثانية: الخطورة الإجرامية (الشهرة):

هي ظاهرة تنم عن نفسية إجرامية ميالة إلى ارتكاب جرائم في المستقبل وهذه الخطورة تكمن في شخصية الفرد التي تتأثر بعوامل داخلية وخارجية – فيكفي

---

(١)عدل عليا ،قرار رقم ١٣٧٣ ، تاريخ ١٩٧١/١٢/٢٥ ، مجلة نقابة المحامين ، ص ١١٩٦.و عدل عليا/١٩٩٥، مجلة نقابة المحامين ، ص٤٠.

(٢)محكمة العدل العليا ٥٥/٧٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٥٦، ص ٦٩.

(٣) محكمة العدل العليا الاردنية ، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٨٦ ،ص ٨٧.

لهذه الحالة أن يكون الشخص قد اشتهر بسلوك ينطوي على خطر يهدد المجتمع وحياة الناس وتعتبر هذه الحالة أوسع نطاقاً من الحالة السابقة إذ لا تستلزم أن يكون الشخص من أصحاب السوابق، بل يكفي أن يكون الشخص اشتهر بسلوك ينطوي على خطر يهدد حياة الناس.

باستعراض الحالات السابقة نلاحظ أنها محددة على سبيل الحصر وهو الرأي الذي أخذت به محكمة العدل العليا ثم عدلت عنه إلا أنها عادت إلى التفسير السليم للحالات السابقة والواردة على سبيل الحصر فمثلاً في قرار صدر لها عام ١٩٥٢قضت بأن مجرد تمسك المستدعى بحقه في بيع ما يستخرجه من ملح كما يشاء وما نشأ عن ذلك من خلاف لا يبرر تطبيق أحكام قانون منع الجرائم(١) و قد اعتبرت محكمة العدل العليا أن توقيف الأشخاص في غير الحالات المنصوص عليها في القانون اعلاه يعتبر خطأ" جسيماً يبرر تعويض الأضرار المادية والمعنوية وقضت في حكم لها بقولها " يتبين أن المحافظ استعمل صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن يقوم بين المستدعين أي حالة من الحالات المنصوص عليها بموجب قانون منع الجرائم فإن استناده هذا لا يكون قائماً على أساس سليم ويكون قراره بتوقيف المستدعين قد صدر خلافاً لأحكام القانون ويشكل خطأ"جسيماً(٢)، وهذا يعني أن محكمة العدل العليا كانت موفقه في هذا الاجتهاد حيث قضت أيضاً في قرار لها صدر عام ١٩٩٦ بأن استعمال المحافظ صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بالمستدعي أياً من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون يشكل خطئاً جسيماً كونه صدر بشكل مخالف للقانون ويكون من حق المستدعي الحصول على تعويض لجبر ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي(٣).

بعد أن بينا الحالات المحددة على سبيل الحصر الواردة في قانون منع الجرائم والتي تعطي الحاكم الإداري صلاحية توقيف الأشخاص إدارياً وإلزامهم

---

(١) محكمة العدل العليا ١٩٥٢/١٠/١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٥٣، ص ٩١.

(٢) محكمة العدل العليا، ١٩٩٢/١٠/٢٨ ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، ١٩٩٤.

(٣) محكمة العدل العليا، ٩٥/٩١ ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، ١٩٩٦ ، ص ١٦٤٩- ١٦٥٢.

بتقديم تعهدات حسن سيرة وسلوك وفرض الإقامة الجبرية و أوضحنا موقف محكمة العدل العليا الأردنية المؤيد لاعتبار أن هذه الحالات محددة حصرياً لا يجوز التوسع فيها والقياس عليها وايدت الكثير من القرارات في هذا الاتجاه، نأتي إلى الإجراءات القانونية والعملية المتبعة في حالة إصدار الحاكم الإداري قرار بتوقيف الأشخاص المذكورين في قانون منع الجرائم، **وأول** هذه الإجراءات إصدار الحاكم الإداري مذكرة حضور تلزم الشخص المشتبه به بالحضور امامه وهو ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون منع الجرائم أعلاه ويأتي اتخاذ مثل هذا الإجراء بناء ً على وصول علم إلى سلطة الضبط الإداري أو إخبار بأن هناك شخص يهدد الأمن العام وينتسب لأي صنف من الأصناف السابق ذكرها أو هناك أسباب كافية تبرر اتخاذ إجراءات وتدابير وقائية بحقه ويمكن القول هنا أن تقرير الشرطة هو إخبار بحد ذاته يستند إليه الحاكم الإداري في اتخاذ قراره بالتوقيف الإداري حسب قناعته الشخصية وسلطته التقديرية بمضمون التقرير وهنا نقول أن رجال الأمن العام في هذه الحالة يمارسون صلاحية مزدوجة كضابطة عدلية ورجال الضبط الإداري، وغني عن القول انه وبعد تبليغ هذا الشخص الخطر على المجتمع مذكرة الحضور أمام سلطة الضبط الإداري المختصة ولم يمثل أمامها خلال مدة معقولة فيكون لهذه الجهة كإجراء **ثانٍ** الحق في إصدار مذكرة للقبض عليه على أن تجري محاكمته خلال أسبوع من تاريخ إلقاء القبض عليه وهذا ما أكدته المادة الرابعة من قانون منع الجرائم، وعليه يتعين البدء في التحقيق مع الشخص بمجرد حضوره طواعية أو قسراً أمام سلطة الضبط الإداري للتثبت من الوجود المادي للوقائع المسندة إليه وتكييفها تكييفاً قانونياً سلمياً .

أن التحقيق الذي تجريه سلطة الضبط الإداري لا يستهدف منه إثبات ارتكاب أفعال معينة وإنما وجود خطر يهدد النظام العام حتى وان كان هذا الخطر محتملاً[١] وبالنتيجة فإن نتيجة التحقيق الإداري لا تخرج عن أحد الاحتمالين التاليين : -

---

(١) شطناوي علي خطار ، مبادئ القانون الأردني، الكتاب الثاني النشاط الإداري، الطبعة الأولى ، عام ١٩٩٦ ،ص ٣٤٣.

الاحتمال الأول:- عدم وجود خطر يهدد الأمن العام وبالتالي لا داعي لتكليف الشخص أن يقدم تعهداً، وتدون شرحاً بذلك في محضر الضبط وتقرر الإفراج عنه إذا كان موقوفاً .

<u>الاحتمال الثاني</u>: - ترى سلطة الضبط الإداري أن هذا الشخص ينتمي إلى أي صنف من الأصناف السابق ذكرها وانه خطر يهدد الأمن العام، وهو ما جاءت به المادة الخامسة من قانون منع الجرائم.

وبالتالي فلها الحق اتخاذ الاجراءين الضبطيين التاليين للمحافظة على الأمن العام:

الأجراء الأول – إلزام الشخص بقديم تعهد حسن سيرة وسلوك.

الأجراء الثاني – الإقامة الجبرية.

ولكن وقبل التعرض لهذين الاجراءين الضبطيين بشيء من التفصيل نشير إلى أن صلاحية الحاكم الإداري بموجب هذا القانون مقيدة بعدة قيود استناداً إلى نص المادة (٥) فقرة (٤) قانون منع الجرائم حيث يتوجب على الحاكم الإداري اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها قانون أصول المحاكمات الجزائية من حيث سماع واستجواب الشهود وحضور المحامين ومخالفة الحاكم الإداري لهذه الإجراءات يترتب عليه بطلان القرار المتخذ.

الإجراء الأول: المتخذ من قبل الحاكم الإداري ضد الشخص الذي يهدد الأمن العام وهو: إلزامه بتقديم تعهد حسن سيرة وسلوك.

لسلطة الضبط الإداري إلزام الشخص بتقديم تعهد لحسن السيرة يتعهد فيه بالمحافظة على الأمن العام والامتناع عن القيام بأي عمل من شأنه أن يكدر صفو الطمأنينة العامة وهذا ما أكدته المادة (١٢) من القانون أعلاه وفي جميع الأحوال يجب أن لا تزيد مدة التعهد عن سنة واحدة وبحسب المادة (٦) أيضاً من نفس القانون فإن هذا التعهد يعطيه الشخص إما بصفته أصيلاً أو كفيلاً بحسب قرار سلطة الضبط الإداري ولسلطة الضبط الإداري إذا أخل هذا الشخص المكفول بشروط التعهد وثبت إدانته بارتكاب جرم ما يعد إخلالاً بالتعهد أن يقرر مصادرة مبلغ التعهد أو أن يلزم الكفيل بتقديم المبلغ الذي تعهد به ويكون هذا المبلغ محددا من قبل الحاكم

الاداري ويعتبر قرار سلطة الضبط نهائياً، ونشير أيضاً هنا الى أنه وبحسب المـادة (٧) من قانون منع الجرائم أعلاه والذي يجيز التوقيف في الظروف العاديـة كمـا أشرنا فإن لسلطة الضبط الإداري أن ترفض قبول أي كفيل لأسـباب يـدونها فـي الضبط، وإذا لم يقم الشخص الذي صدر قرار بتكفيله بإعطاء التعهد المطلوب خلال المدة المحددة فإنه يسجن إلى حين تقديم هذا التعهد أو انتهاء المدة المحددة في التعهد وهذا ما أوضحته المادة (٨) من القانون أعلاه أما المادة (٩) من نفس القانون فقـد أعطت لسلطة الضبط الإداري إذا اقتنعت أن هذا الشخص الذي لم يقـدم تعهـداً لا يعرض الجمهور للخطر أن ترفع أمره لوزير الداخلية للإفراج عنه، ولوزير الداخلية أن يلغي في أي وقت أي تعهد أعطي بموجب هذا القانون أو أن يعدلـه لمـصلحة الشخص الذي أعطاه كما يجوز لأي كفيل كفل آخر أن يقدم لسلطة الضبط الإداري طلباً لإلغاء كفالته، ولسلطة الضبط الإداري في هذه الحالة وبحسب مـا ورد فـي المادة ١١ من نفس القانون أن تصدر مذكرة حـضور أو مـذكرة قـبض لإعـلام الشخص المكفول بإلغاء كفالته وإلزامه بتقديم كفالة جديدة ولسلطة الـضبط الإداري إصدار أمر بحبسه إذا لم يقم بتقديم الكفالة أو إحضار كفيل كما يمكن لسلطة الضبط الإداري إلغاء كفالته إذا تبين أن هذا الكفيل لم يعد أهلاً للكفالة ويلزم المكفول بتقديم كفيل جديد بالشروط السابقة[١].

بقي أن نشير إلى أن قبول الشخص لإجراء سلطة الـضبط الإداري بتقـديم تعهد حسن سيرة وسلوك لا يعتبر إذعاناً يسقط معه حقه في رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري[٢].

وبالنتيجة نقول أن سلطة الضبط الإداري في اتخاذ مثل هذا الإجراء ليـست سلطة مطلقة وإنما مقيدة بقيدين- **القيد الأول**: قيد زمني بحيث لا يجوز أن تزيد مدة التعهد عن سنة، **القيد الثاني**: مؤداه أن لا يخرج موضوع التعهد عن المحافظة على الأمن العام والامتناع عن القيام بأية أفعال من شأنها أن يكدر صفو الطمأنينة العامة وان يكون حسن السيرة.

---

(١) لمزيد من التفصيل يرجى مراجعة قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤، المواد من ٥-١٢.

(٢) شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ص ٣٤٦.

الإجراء الضبطي الثاني: الإقامة الجبرية:

يحق لكل مواطن الإقامة في أي مكان يشاء فذلك حق مقدس لا يجوز تقييده إلا عند الضرورة وفي أضيق الحدود وفي الأحوال المبينة في القانون وهذا ما أكدته المادة (٩) من الدستور الأردني بقولها: "لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما ولا يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون".

وبناءً على هذا النص الدستوري فإن حرية اختيار مكان الإقامة هي الأصل وإلزام الشخص بالإقامة في مكان معين هو الاستثناء.

وقد منحت المادة (١٢) من القانون أعلاه لسلطة الضبط الإداري ممثلة (بالمتصرف أو المحافظ) أن يأمر بوضع شخص تحت رقابة الأمن العام ولكن شريطة أن لا تزيد هذه المدة عن سنة واحدة بدل تقديم تعهد، ولقد حدد قانون منع الجرائم في المادة (١٣) منه القيود التي تسري على الشخص الذي يوضع تحت رقابة الشرطة وبحسب ما يقرر (المتصرف) وهي:

١. أن يقيم ضمن حدود أو قضاء أو مدينة أو قرية معمورة في المملكة وان لا ينقل مكان إقامته إلى أي قضاء أو مدينة أو قرية بدون تفويض من قائد المنطقة.
٢. أن يحظر عليه مغادرة القضاء أو المدينة أو القرية بدون تفويض خطي من قائد المنطقة.
٣. أن يعلم قائد المنطقة التي يقيم فيها عن تغيير منزله أو مسكنه.
٤. أن يحضر إلى أقرب مركز شرطة كلما كلفه ذلك مأمور الشرطة المسؤول عن القضاء أو المدينة التي يقيم فيها.
٥. أن يبقى داخل منزله من بعد غروب الشمس بساعة واحدة ولغاية شروقها ويجوز للشرطة أن تزوره في أي وقت للتأكد من ذلك.

وكل من وضع تحت الرقابة وتخلف عن مراعاة شروط القرار يعاقب بالحبس مدة أقصاها ٦ اشهر أو بغرامة لا تزيد عن ٥٠ دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين وهذا ما قضت به المادة (١٤) من القانون أعلاه.

وبناءً على ما تقدم فإن للمحافظ اتخاذ أيٍ من الإجراءين أو فرضـــهما معـــاً ولكن لا يملك بأي حال الإضافة عليهما، فقد قضت محكمة العدل العليا بقولها "تبين لنا من كتاب المستدعى ضده المرسل إلى رئيس النيابة العامـــة- أن المحـــافظ قـــد أصدر أمراً شفوياً إلى المستدعية بلزوم الانتقال من البيت الذي تشغله إلى بيت آخر بحجة أن بقاءها في ذلك البيت يشكل خطراً على الأخلاق والصحة العامة والأمـــن العام" ولدى الرجوع إلى قانون منع الجرائم والقوانين الأخرى لم نجد أي نص فيها يجيز للحكام الإداريين إصدار مثل هذا الأمر، ولهذا فإن المحافظ لا يملك الصلاحية لإصداره أمره بإلزام المستدعية بتخليتها سكنها الحالي إلى مسكن آخر(١).

وفي حكم آخر قضت محكمة العدل العليا بأنه " يدخل في ســلطة المحـــافظ التقديرية وضع المستدعي تحت رقابة الشرطة بواقع مرة واحدة يومياً ولمدة ســـتة اشهر، إذا تمت إحالته إلى المحاكم المختصة ولو لم تقترن بأحكام قضائية ما دام قد تمت ملاحقته في تلك القضايا التي تشير إلى خطورته على المجتمع اســـتناداً إلـــى نصوص المواد (٣، ١٢) من قانون منع الجرائم(٢).

ومن خلال هذا القرار يتضح لنا أن سلطة المحافظ في فرض الإقامة الجبرية على أي شخص سلطة تقديرية ما دام أن هذا الشخص تثبت خطورته على المجتمع استناداً إلى نصوص المادتين (١٢، ١٣) ولو لم تصدر بحقه أحكام قضائية.

ونشير هنا إلى أننا لا نتوسع في الأحكام القضائية في هذا الفصل ونرجئهـــا إلى الفصل الثالث.

وبالنتيجة فإنه وبالرغم مما ورد في قانون منع الجرائم من بعض الـــضمانات الخاصة بأصول المحاكمات إلا أنها غير كافية ولا تفي بالغرض وبالتالي فإن الأمر يستلزم من الجهة المختصة تقدير مدى الإخلال بشروط التعهد بـــالخبرة والنزاهـــة والموضوعية، وهذا أمر قد يصعب تحققه لدى الكثير من الحكام الإداريـــين وذلـــك نظراً لعدم وجود الأجهزة الفنية المختصة في هذا المجال بعكس ما هو الحـــال فـــي الجهاز القضائي، وبالتالي فإن محكمة العدل قد أصابت عندما عدلت عن اجتهادهـــا

---

(١) محكمة العدل العليا ٥٦/٧٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٥٦، ص ٦١٧.

(٢) محكمة العدل العليا ٩٨/٥٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٩، ص ٩٤.

السابق الذي قررت بمقتضاه أن هيئة الضبط هي التي تختص بتقدير مدى احتـــرام الشخص لشروط التعهد وإدانته لمخالفة شروط التعهد الذي قدمه[1] وقررت بحق أن السلطة القضائية هي صاحبة الصلاحية لتقدير مدى مخالفة شروط التعهـــد، ومـــن الواضح أن إدانة الشخص بارتكاب جرم تصدر عن المحاكم لا عن الحاكم الإداري وحيث أنه لم يرد ما يثبت إدانة المكفول من المحاكم بارتكاب جـــرم، فـــلا يجـــوز للمستدعى ضده مطالبة الكفيل بدفع قيمة الكفالة[2].

ومن القوانين الأخرى التي خولت الإدارة (الحكام الإداريين) سلطة توقيـــف الأشخاص في الظروف العادية قانون الإقامة وشؤون الأجانـــب رقـــم (٢٤) لـــسنة ١٩٧٣(٣) ، حيث خول هذا القانون السلطة التنفيذية صلاحية توقيف الأجانب لغايات إبعادهم حيث نصت المادة (٣٧) منه على أنه "للوزير بتنسيب من المدير، حق إبعاد الأجانب، وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده حتى تتم إجراءات الإبعاد"، وللوزير أن يفوض سلطة تقرير الإبعاد وتوقيف من تقرر إبعاده للمدة التي يراهـــا مناســـبة لإتمام إجراءات الإبعاد من الموظفين المختصين، كذلك من القوانين التي يمكـــن ان يشار لها في هذا السياق والتي تعطي الحكام الاداريين سلطة الحبس قانون صـــيانة الاشجار والمزروعات رقم ٨٥ لسنة ١٩٦٦ (٤) ، حيث نصت المادة السابعة منـــه على"........

١- اذا كان الضرر لا يزيد على عشرين دينار فبغرامة لاتزيد عن خمسة دنانير او بالحبس حتى اسبوع او بكلتا العقوبتين.
٢- اذا زادت قيمة الاضرار على عشرين دينار فبغرامة تعادل نصف الاضرار المحكوم بها او بالحبس من اسبوع الى شهرين او بكلتا العقـــوبتين".ايـــضا" قانون تحصيل الاموال الاميرية وتعديلاته رقم ٦ لـــسنة ١٩٥٢(٥) ، حيـــث

---

(١) محكمة العدل العليا ١٩٦٥/٢/٢٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٦٥، ص ٤٦٠.
(٢) محكمة العدل العليا ١٩٧١/١٢/٢٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧١، ص ١١٩٦.
(٣) انظر قانون الاقامة وشؤون الاجانب رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٣،مادة (٣٧).
(٤) انظر قانون صيانة الاشجار والمزروعات رقم ٨٥ لسنة ١٩٦٦ مادة(٧).
(٥) انظر قانون تحصيل الاموال الاميرية رقم(٦) لسنة ١٩٥٢، مادة (٦٢).

منحت المادة ١٢ منه الحاكم الاداري سلطة الحبس حتى شهرحيث نصت على"أ...

ب اذا تخلف المكلف عن دفع الذمة المطلوبة منه.. وقنع الحاكم الاداري بمقدرته على الدفع فإنه يقرر حبسه مدة لا تزيد عن شهر واحد" وهذا ما اكدته محكمة العدل العليا في حكم لها على " أن قانون تحصيل الاموال الاميرية رقم ٦ لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته يجيز لمحافظ العاصمة الحجز على اموال المستدعي وملاحقته وله حق الحبس لاكراه المدين او الكفيل على الوفاء" (١) ، ومن الجدير ذكره هنا ان محكمة العدل العليا في قرارها رقم ١٩٩٩/٤٧٤ تاريخ ١٩٩٩/٣/١٦ اعتبرت ان قرارات الادارة المتخذة لتحصيل الاموال العامة هي قرارات لا تدخل في عداد القرارات الادارية القابلة للطعن بدعوى الالغاء لانها اجراءات تنفيذية لتحصيل الاموال العامة بالطريق الاداري وان المنازعة بخصوصها لا تخرج عن كونها منازعة حقوقية تختص المحاكم المدنية بنظرها دون غيرها" (٢) ، كما ان قانون الزراعة المؤقت رقم ٤٤لسنة ٢٠٠٢ (٣) اعطى الصلاحية في المادة ٤١ منه لمحاكم الصلح او الحكام الاداريين لنظر دعاوى الحراج ويتم ذلك بصفة الاستعجال اخذا" بالاعتبار ان هذا القانون يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة اشهر على كل من يعتدى على الاراضي الحرجية واراضي المراعي وكل من يخالف احكام هذا القانون وهذا يعني بالمقابل امكانية ان يقوم الحاكم الاداري بايقاع عقوبة الحبس، كما ان قانون رخص المهن وتعديلاته رقم ٢٨ لسنة ١٩٩٩ نص في المادة السادسة منه على ان الرسوم والغرامات تحصل بمقتضى قانون الاموال الاميرية حيث ان قانون تحصيل

---

(١)محكمة العدل العليا ، قرار رقم ٢٠٠٢/٤٢٩، تاريخ ٢٠٠٢/٥/٣٠، مجلة نقابة المحامين،ص٩٤.

(٢)محكمة العدل العليا ، قرار رقم ٩٩/٤٧٤ ، تاريخ ١٩٩٩/٣/١٦ ، المجلة القضائية رقم ٣ ، ص٦٠٥.

(٣) انظر قانون الزراعة المؤقت رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته المنشور على الصفحة٣٥٤٧ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٥٥٨ تاريخ ٢٠٠٢/٨/١، مواد(٣١-٣٩) .

الاميرية كما ذكرنا سابقا تعطي الحاكم الاداري سلطة الحبس لتحصيل تلك الاموال (١).

وبالنتيجة نجد أن التوقيف في الظروف العادية لم يعد له وجود في القانون والتشريع المصري بعد إلغاء القوانين التي كانت تجيزه في عام ١٩٧٢ وأصبح التوقيف أو الاعتقال لا يمارس إلا ضمن نطاق حالة الطوارئ كذلك الأمر فيما يتعلق بالتشريع الفرنسي حيث لم نلحظ وجوداً للتوقيف إلا في الظروف العصيبة التي مرت بها فرنسا، أما في الأردن فلا زال التوقيف مشروعاً في الظروف العادية وبمقتضى قانون منع الجرائم الذي مضى عليه أكثر من ٥٣ عاماً دون إجراء أي تعديل عليه الأمر الذي يتطلب الغاء هذا القانون او على اقل تقدير تحديثه بما يتلائم والظروف الاجتماعية والتطور الديمقراطي الذي يشهده الأردن وبما يتفق مع حماية حقوق الإنسان حيث يشير الواقع العملي إلى ان قانون منع الجرائم اصبح يطبق ليس الغاية منه فرض التدابير المقررة بمقتضاه وإنما يهدف الى التوسع في التحقيق عن جرائم يشتبه بأن الموقوف قد اقترفها أو أن الموقوف يخفي أدلة ومعلومات متعلقة بالجريمة، إضافة إلى أن تطبيق نصوص هذا القانون يتم مع غير المخاطبين بأحكامه وذلك للضغط على الموقوف من أجل الوفاء بالتزامات مالية أو مسائل متعلقة بالأحوال الشخصية[٢] ومع أن القانون يقضي بلزوم إجراء محاكمة الشخص المخاطب بأحكامه طبقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية ويتطلب حضور محامين إلا أن الواقع العملي يشير إلى غير ذلك فلا مثول أو استجواب أو سماع شهود واستعانة بمحام واستبقاء الشخص موقوف لحين تقديم كفالة، وبالتالي فإن قرار التوقيف والذي يتم بناء على قرار من سلطة الضبط الإداري ممثلاً بالمحافظ أو المتصرف يشكل انتهاكاً لحرية الشخص التي كفلها الدستور الأردني والمواثيق الدولية علاوة على أن السلطة التنفيذية وبالرغم من الصلاحية التي منحها لها المشرع في هذا المجال إلا أنها تتجاوز على حدود

---

(١) انظر قانون رخص المهن وتعديلاته رقم(١٨) لسنة ١٩٩٩، مادة(٦) .

(٢) الجبور محمد عودة ، ندوة بعنوان التوقيف الإداري، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦، ص ٩٦.

اختصاصها كما أسلفنا وتسيء استخدامها الأمر الذي يتطلب إحاطة هذا الأمر بضمانات كافية للحفاظ على حرية الأشخاص المحمية دستورياً، فالتوقيف الإداري مرفوض في الفكر القانوني إلا في الظروف الاستثنائية المتعلقة بحالة الطوارئ والأحكام العرفية العسكرية ويتضمن التوقيف المساس الجسيم بالحرية الشخصية واحتجازها وهو لا يجوز أن يكون إلا قضائياً على اعتبار أن القانون هو الناظم الوحيد لمدى المساس بتلك الحرية وهو الحارس الطبيعي لتلك الحريات وان مهمة تطبيقه منوطة بالجهات القضائية.

لذا وأخيراً وإذا ما سلمنا بإمكانية التوقيف في ظل الظروف العادية بموجب هذا القانون وذلك بهدف المحافظة على الأمن العام فإن الأمر يتطلب أن يتم اللجوء إليه في أضيق الحدود ذلك أن التوقيف الإداري هو إجراء استثنائي بالإضافة إلى أنه على الحاكم الإداري أن يتقيد بالحالات المحددة فيه وأن لا يتجاوزها وعدم التعسف في استخدامه ولابد أيضاً من توفر الضمانات الكافية للحفاظ على حرية المواطنين واستخدام القانون بشكله الصحيح ولابد أيضاً لمحكمة العدل العليا من بسط رقابتها بشكل أكبر حتى لا يساء استخدام هذا القانون، مشيرا في هذا الصدد ان الهدف من ذكر مجموعة القوانين المشار اليه انفا كقانون تحصيل الاموال الاميريه وغيره من القوانين كان يتمثل في بيان ان الحاكم الاداري يملك سلطة الحبس ايضا وليس التوقيف فقط وهذا يعني بالمقابل ان الحاكم الاداري يملك اختصاصاً قضائياً وهذا بالطبع من وجهة نظري هو اختصاص غير محق لان التي تملك سلطة الحبس هي السلطة القضائية باعتبار ان الدستور الاردني نص على مبدأ الفصل بين السلطات وان السلطة القضائية هي المعنية بجميع الامور القضائية وهي التي تقرر الحبس او التوقيف ولا يجوز منح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية فالاصل ان الحاكم الاداري يحيل هذه القضايا فورا الى المحاكم المختصة للبت فيها.

وبالتالي نجد ان الحاكم الاداري يملك صلاحية الحبس استنادا الى هذه القوانين ويملك سلطة التوقيف استنادا الى قانون منع الجرائم ، وعليه فمن الضرورة حصر التوقيف او الحبس بالسلطة القضائية فقط باعتبارها هي السلطة المختصة .

1 :1: 3 التوقيف الإداري (الاعتقال الإداري) في الظروف الاستثنائية:

تتسع سلطة الإدارة في التوقيف في ظل الظروف الاستثنائية وقد أيدت ذلك الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، حيث جاء في المادة الرابعة منها " أنه في حالة وجود خطر عام استثنائي يهدد وجود الأمة ويعلن عنه بصك رسمي فإن الدولة تستطيع أن تتخذ وفي أضيق الحدود تدابير مخالفة للالتزامات المنصوص عليها في هذه المعاهدة، شريطة ألا تكون مخالفة للالتزامات الأخرى التي يفرضها القانون الدولي"(١).

فالدولة التي تتعرض لإخطار جسيمة لها أن تتخذ بعض التدابير الاستثنائية (٢) لحماية الوطن والمواطنين، ومن هذه التدابير إعلان حالة الطوارئ والتي تبيح للسلطة الإدارية المبادرة للوقوف في وجه الخطر الداهم والقضاء على أسبابه لإنقاذ سلامة المجتمع، وحالة الطوارئ أو ما يسمى بالأحكام العرفية أو الظروف الاستثنائية تتحقق إذا ما نشأت في تلك الدول ظروف تجعل السلطة التنفيذية عاجزة عن فرض الأمن والاستقرار وبالتالي فإنها أي السلطة التنفيذية وتبعاً لذلك تخرج عن حكم القانون الأساسي والقوانين العادية الأخرى، وتلجأ إلى فرض إجراءات وأوامر وقرارات خطرة تكون في الغالب ماسة بحقوق الإنسان الأساسية مثل الاعتقال أو التوقيف الإداري والغاية من لجوء الإدارة إلى إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية يتمثل في أن القوانين المعمول بها في ظل تلك الظروف الطبيعية أصبحت عاجزة عن جعل السلطة قادرة على مواجهة ما استجد من ظروف استثنائية في ظل تلك القوانين ومن بين هذه الظروف الاستثنائية المستجدة نشوء حرب أو حصول فتنة أو انتشار كارثة بيئية أو مرضية وغيرها من الظروف وفي كل الأحوال فإن إعلان حالة الطوارئ يصدر من قبل الدولة بتشريع أو بمرسوم

---

(١) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦، نيويورك في ١٩٦٦/١٢/١٦ بدأ نفاذه في ١٩٧٦/٣/٢٣ (الأمم المتحدة، سلة المعاهدات)، المجلد ٩٩٩، الصفحة ١٧١، مجموعة الصكوك، المجلد الأول، ص ٢٨.

(٢) حومد عبد الوهاب ، بحث في قانون الطوارئ والتوقيف الاحتياطي، الندوة العلمية التاسعة للمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٨٤، ص ٧.

جمهوري أو ملكي وليس بالضرورة أن يأخذ هذا المرسوم في إصداره نفس آلية صدور التشريعات العادية و مراحل إصدارها المتمثلة في عرضها على البرلمان أو مجلس الوزراء.

وبالتالي فإن اعلان حالة الطوارئ تكون بمثابة قرار حصري بيد رئيس الدولة، ومسموح به وجائز في جميع دول العالم على اختلاف أنظمتها واتجاهاتها الفكرية والسياسية وذلك لأن حالة الطوارئ مرتبطة بحالة الضرورة فلا تعلن حالة الطوارئ إلا عندما يتعرض الأمن والنظام العام في الدولة نتيجة وقوع حرب أو اضطرابات أو كوارث إلى خطر.

وبالنتيجة تبرز على وجه الخصوص من بين الصلاحيات الاستثنائية في النظم القانونية المقارنة طائفة التدابير الإدارية النافذة التي تصدر عن الإدارة بالقبض على الأفراد واعتقالهم.

على أنه ما قد يبدو شبحاً مخيفاً لهذا التدبير الإداري يختفي إذا ما أمعنا النظر في طبيعته الوقائية التي تنطوي على وضع مصدر التهديد والخطر بحيث لا يتمكن من الإضرار بالغير من جهة ومن جهة ثانية فإن تدبير الاعتقال يتقيد بوجوب إجرائه وفقاً للأصول والأحكام التي وضعتها القاعدة التشريعية الاستثنائية لإمكان اتخاذه ملتزمة حدودها وضوابطها، ولكل ذي شأن إذا ما رأى أن الإدارة قد تجاوزت سلطتها في إجرائه أن يلجأ إلى جهة القضاء المختص بطلب إلغائه والتعويض عنه.

إن قرار الاعتقال الإداري يرتبط عموماً بحالة الضرورة الملجئة إلى إصداره وفي ظروف غير عادية يعالجها القانون الإداري تحت عنوان الظروف الاستثنائية وسوف نعرض تالياً لهذا الإجراء في القانون الفرنسي والمصري ومن ثم الأردني لنرى كيف يتم اتخاذ هذا الإجراء في هذه الدول وبشكل مفصل ليتسنى لنا بيان مدى احترام تلك الدول لحق الإنسان في الحرية وكيفية الموازنة بين المحافظة على النظام العام وبين تقييد الحرية الشخصية والتي كفلتها الأنظمة القانونية الدولية والداخلية[1].

---

(١) إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ص ١٠٣.

أولاً: التوقيف الإداري (الاعتقال) في فرنسا في ظل الظروف الاستثنائية:

إن الظروف الاستثنائية التي مرت بها فرنسا لم تتجاوز ١٥ سنة من مجمل الحياة الطبيعية التي عاشتها حيث نظم الاعتقال الإداري في هذه الظروف الاستثنائية للمرة الأولى بالأمر الصادر في الرابع من أكتوبر لعام ١٩٤٤، وذلك خلال الحرب العالمية الثانية وذلك لمواجهة ظروف حرب وعندما تجددت ظروف حرجة مرت بها في فرنسا أثناء مطالبة الجزائر بالاستقلال وبناء على تفويض تشريعي صدر أمر ٧ أكتوبر ١٩٥٨ وحل محل (٤) أكتوبر في تنظيم الاعتقال وصدق من البرلمان وأصبح تنظيماً احتياطياً قائماً حتى الآن يستعمل عند اللزوم وفي التاسع من تشرين الثاني من عام ٢٠٠٥ وفي أعقاب اضطرابات خطيرة وقعت في العديد من المدن والبلدات في شتى أنحاء فرنسا أعلنت الحكومة الفرنسية حالة الطوارئ في باريس وغيرها من المدن بموجب قانون صدر عام ١٩٥٥ يسمح للمحافظين بموجب المادة الخامسة منه اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام حيث تم اعتقال أكثر من ١١٢٤ شخصاً (١).

ومن هنا يتضح لنا جلياً أن الاعتقال الإداري لم يلجأ إليه في فرنسا إلا في الظروف العصيبة التي مرت بها بين الحرب العالمية الثانية ومروراً بثورة الشعب الجزائري ضد الاحتلال الفرنسي عام ١٩٥٨ وانتهاءً بالأحداث الفوضوية التي عمت مدن فرنسا في شهر ١١ من عام ٢٠٠٥.

ومن خلال تتبع الوضع العام للاعتقال الإداري في فرنسا تبين لنا ما يلي:

أن أسباب الاعتقال الإداري في فرنسا في تلك الفترة الاستثنائية كانت تتمثل في الخطورة على الأمن الوطني ومخالفة القوانين الاقتصادية المتعلقة بالأسعار وتمويل البلاد بالإضافة إلى حفظ النظام وسير المرافق العامة والإدارية(٢).

إن السماح للإدارة باتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام يعني إعطاء الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اتخاذ العديد من الإجراءات المقيدة للحرية واستناداً إلى فكرة حفظ النظام وبالتالي فإن تنوع أسباب الاعتقال الإداري في فرنسا يسمح

. (1) http://ara.amnestv.org/library/index

(٢) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ١٠٥.

بممارسة سلطة شديدة الاتساع للإدارة في تطبيقه في مجالات أوسع مما يعني بالنهاية انتشار تطبيق الاعتقال.

ونشير أخيراً إلى أن قانون الأحكام العرفية الفرنسي والذي صدر عام ١٨٤٩ والذي حددت المادة الأولى منه حالات إعلان الأحكام العرفية في: حالة الخطر العاجل الناشئ عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة وقانون الطوارئ والذي صدر عام ١٩٥٥ والذي لم يلغي قانون الأحكام العرفية، والذي حددت المادة الأولى حالات إعلان الطوارئ في كل الأراضي الفرنسية أو جزء منها ... متى وجد خطر عاجل نتج عن تعرض النظام العام لاعتداءات جسيمة أو وجدت وقائع لها بحكم طبيعتها وخطورتها صفة الكوارث العامة، لم ينظما اعتقال المواطنين وإنما تم تنظيمه بداية بموجب الأمر الصادر في الرابع من أكتوبر من عام ١٩٤٤ حيث عالج التشريع الفرنسي في فترة حرجة مرت بها فرنسا بشأن العمليات الحربية موضوع الاعتقال الإداري الذي يأمر به مديرو المقاطعات كجزاء وقائي حيث تطلب هذا الأمر الصادر في عام ١٩٤٤ والمنظم للاعتقال وجوب إشعار لجنة مؤلفة برئاسة أحد القضاة وذلك في الأيام الثمانية التالية للاعتقال لكي تنظر في الأسباب التي دعت إلى اتخاذ مثل هذا الإجراء وتبلغ اللجنة رأيها إلى وزير الداخلية وكانت اللجنة تواجه صعوبات في عملها بسبب ما تتذرع به الإدارة من أن هذا الشخص هو خطر على النظام العام أو على سلامة الأمن القومي في الظروف الحرجة التي دعت إلى تطبيق أمر الاعتقال ولكن ما كان يخفف من ضراوة هذا التدبير رقابة القضاء الفرنسي إلغاءً وتعويضاً ولقد زادت الضرورة الموجبة لإيقاعه (الاعتقال الإداري) منذ سنة ١٩٤٥ حين تجدد اللجوء له مرة أخرى عندما اجتاحت الجزائر فتنة يؤازرها بعض القوات المسلحة وذلك بموجب الأمر الصادر في السابع من أكتوبر لعام ١٩٥٨[(١)]، فعندما تمردت وحدات الجيش الفرنسي في الجزائر في ١٩٦١/٤/٢١، أعلن مجلس الوزراء الفرنسي حالة الطوارئ وفي ١٩٦١/٤/٢٢ قرر رئيس الجمهورية تطبيق المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ وفي ١٩٦١/٤/٢٣قرر الرئيس الفرنسي آنذاك ديجول العمل بأمر ٧ أكتوبر عام

---

(١) الدقدوقي، نجيب مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرار الاعتقال، ص ٤٦.

١٩٥٨ (إبعاد، إحضار من محل الإقامة، اعتقال إداري) بالنسبة للأشخاص الخطرين على النظام وسلامة البلاد، واستعمل أخيراً هذا الإجراء في عام ٢٠٠٥ في أعقاب اضطرابات وقعت في البلاد حيث تم اعتقال العديد من الأشخاص من قبل المحافظين استناداً للمادة ٥ من قانون الطوارئ لعام ١٩٥٥(١).

ثانياً: التوقيف الإداري (الاعتقال) في مصر في ظل الظروف الاستثنائية:

لقد استقر القضاء المصري على ضرورة توافر ثلاثة شروط تبرر للإدارة الخروج عن قواعد المشروعية العادية وإمكان المساس بالحقوق والحريات الفردية وهي أن تجد الإدارة نفسها أمام حالة غير مألوفة وصعوبة استخدام القوانين العادية لمواجهة هذه الحالة بالإضافة إلى تعرض المصلحة العامة لخطر جسيم(٢) ومنذ أول تطبيق لحالة الطوارئ في ظل القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ وذلك في ١٩٣١/٩/١ بمناسبة الحرب العالمية الثانية وإلى يومنا هذا، نلاحظ أن أكثر من ٥٨ عام عاشت مصر حالة طوارئ على حين لم تنعم بالحياة الطبيعية أكثر من عشر سنوات أي أن نسبة الحياة الطبيعية إلى حالة الطوارئ لم تتجاوز السبع والأصل أن حالة الطوارئ هي استثناء على الأصل ولكن ما نلاحظه في مصر العكس تماماً حيث أنه ومنذ عام ١٩٨١ ولغاية الآن أي ما يقارب من ٢٦ سنة ومصر تعيش حالة طوارئ متصلة دون انقطاع وهذا أمر مثير للجدل ولم نجد ما يبرره في التطبيق العملي ولقد أثار هذا التطبيق المستمر لحالة الطوارئ استياء الكثيرين من رجال الفقه والقانون والمدافعين عن حقوق الإنسان سواءً في مصر داخلياً أو على الصعيد الدولي.

لقد ظهر أول قانون للأحكام العرفية في مصر عام ١٩١٤ على أيدي الاحتلال الإنجليزي أما بعد الثورة فقد صدر القانون رقم (٥٣٣) لسنة ١٩٥٤ ولم يستمر طويلاً إذ ألغي بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ والذي ما زال مطبقاً حتى الآن رغم تعديله أكثر من مرة ولقد نصت المادة الأولى منه على أنه "يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن والنظام العام في أراضي الجمهورية وفي منطقة

---

(١) مكتبة منظمة العفو الدولية ، وثيقة رقم EVR 21/011/2000 تاريخ ٢٠٠٥/١١/٩(ara.amnesty.org) و air.jrisepdia.org.

(2)http://www.hrcap.orq/A-Reports/part1.hum

منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء" ومن استقراء هذا النص يتضح لنا ضرورة توافر خطر حال وداهم تتعرض له البلاد وقد توسع المشرع المصري في ذلك وحدد مصادر الخطر في عدة أمور هي:

١. وقوع حرب ٢. قيام حالة تهدد بوقوع حرب ٣. حدوث اضطرابات داخلية ٤. كوارث عامة ٥. انتشار وباء.

وبالرغم من تعداد هذه الحالات في النص حصرياً إلا أن المشرع المصري قد تركها واسعة وتتسم بالعمومية والغموض فلم يبين المشرع ما هو المقصود بالحرب وأباح المشرع المصري إعلان حالة الطوارئ لمجرد قيام حالة تهدد بوقوع حرب وبالنسبة للكوارث والأوبئة لم يحصر إعلان حالة الطوارئ في هذه الأماكن التي وقعت فيها إلى غير ذلك من عموميات النص وعدم تحديدها مما فتح المجال للاختلاف حول تفسيرها.

أما المادة الثالثة من القانون أعلاه فقد منحت لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الأمن العام وله على وجه الخصوص وضع قيود على حرية الأشخاص والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن العام والنظام العام واعتقالهم دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية فالسبب الأول من أسباب الاعتقال وفقاً لقانون الطوارئ المصري الحالي هو الاشتباه ويمكن تعريفه بأنه وصف يلصقه القانون بأشخاص معينين متى رأى في حالتهم خطراً يتهدد الأمن العام يستمد إما من تعدد سوابقهم في جرائم معينة أو باشتهارهم بالاعتياد على ارتكابها لأسباب معقولة(١)، وصفة الاشتباه مردها أمران: أ- تعدد السوابق الإجرامية التي تكشف عن الخطورة ولا تنشئها ب- الاشتهار باعتياد ارتكاب جرائم، أما السبب الثاني فهو الخطورة على الأمن والنظام العام ولقد ظهر هذا

---

(١) عبد التواب معوض ، الوسيط في شرح قانون الأسلحة والذخائر والتشرد والاشتباه، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٧٨.

(٢) الدقدوقي، نجيب مفتاح، الرقابة القضائية على قرارات الاعتقال، ص ٦٨.

الاصطلاح لأول مرة في قانون الأحكام العرفية رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٤(٢) ثم ظهـــر في

قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته

إن الخطورة بشكل عام هي مجرد وصف يلحق بالشخص ولا يمكن تقـــديره إلا بالرجوع إلى سلوك الفرد وأفعاله.

ومن خلال التتبع النظري لتاريخ إعلان حالة الطوارئ في مصر والتي تعطي الحق للإدارة بحبس الأشخاص المشتبه بهم والخطرين على الأمن والنظام بغية المحافظة على النظام العام.

يتضح لنا أن أول تطبيق عملي لهذه الحالة كان في شهر ١١ من عام ١٩١٤ إبان الحرب العالمية الأولى ورغم انتهاء الحرب إلا أنها بقيت معلنة نظراً للاضطرابات الأمنية بسبب الاحتلال ولم تلغَ إلا في عام ١٩٢٣[١].

ثم أعيد إعلانها في شهر ٩ من عام ١٩٣٩ بمناسبة الحرب العالمية الثانية وتم إلغاءها في أكتوبر عام ١٩٤٥ ثم أعيد إعلان حالة الأحكام العرفية للمرة الثالثة في ١٩٤٨/٥/١٤ حتى تم رفعها بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٥٠ وكان هذا التطبيق بمناسبة حرب فلسطين مع استمرارها جزئياً ولكن في المناطق الحدودية مع فلسطين في محافظة سيناء والبحر الأحمر.

تم أعلنت الأحكام العرفية للمرة الرابعة من عام ١٩٥٢ وكانت بمناسبة حريق القاهرة واستمرت حتى عام ١٩٥٦، وفي هذه الفترة ألغي القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ وحل محله القانون رقم ١٩٥٤ وكان أول استخدام للفظ الطوارئ بدل الأحكام العرفية في ظل دستور ١٩٥٦، وفي ظل هذا الدستور أعلنت حالة الطوارئ للمرة الخامسة بتاريخ ١٩٥٦/١١/١ بالقرار رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٦ وذلك بسبب العدوان الثلاثي على مصر وقد ظلت مطبقة حتى عام ١٩٦٤ حيث تم إلغاءها بالقرار رقم ١٢١٦ لسنة ١٩٦٤ وفي إطار الدستور المصري لعام ١٩٥٨ صدر قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ والذي ما زال سارياً حتى اليوم مع ورود

(١) عصفور سعد ، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٤٩.

بعض التعديلات عليه ثم أعلنت حالة الطوارئ للمرة السادسة من عام ١٩٦٧ بسبب العدوان الإسرائيلي على مصر وتم إلغاءها عام ١٩٨٠[١] وأخيراً أعلنت حالة الطوارئ في مصر عشية اغتيال رئيس الجمهورية السابق محمد أنور السادات في ٦ أكتوبر عام ١٩٨١ ومنذ ذلك إلى وقتنا الحالي لا زالت حالة الطوارئ مستمرة ومطبقة وتجدد بشكل منتظم ومستمر كل ثلاث سنوات.

وهكذا يتضح لنا أن الحرية هي الاستثناء في مصر في ظل هذا التطبيق المستمر لحالة الطوارئ وان التقييد لها هو الأصل.

إن استمرار حالة الطوارئ حتى الآن مخالفة صارخة لكل من المادة الرابعة للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ونص المادة ١٤٨ من الدستور المصري بل وحتى أحكام المادة الأولى من قانون الطوارئ رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته، فوفقاً لتلك النصوص فإن حالة الطوارئ لا يجوز إعلانها إلا في الحالات الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة ووفقاً لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ فإن حالة الطوارئ لا يجوز إعلانها إلا إذا تعرض الأمن والنظام العام للخطر سواء بسبب وقوع أو قيام حالة تهديد بوقوع أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء.

وتقول المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر بجلسة ١٩٧٠/٢/٥ أن نظام الطوارئ لا يكون دستورياً إلا إذا تحققت أسبابه ودواعيه وأولها تعرض الوطن لخطر يهدد سلامته وأمنه ونشوب حرب أو التهديد بنشوبها أو اضطراب الأمن وذلك بمواجهة هذا الخطر بتدابير استثنائية حددها قانون الطوارئ.

ولم تقم في مصر أي من الحالات الموجبة لإعلان حالة الطوارئ وكانت الحكومة المصرية ولفترة طويلة تتذرع بالعمليات الإرهابية كسبب لإعلان حالة الطوارئ، ولقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المشكلة بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي صادقت عليه الحكومة المصرية وأصبح بالتالي جزءاً من التشريع المصري على أن حالات القبض أو الاعتقال الإداري للأشخاص التي تتم بناءً على تشريعات الطوارئ أو لأسباب أمنية تندرج في نطاق الحماية

---

(١) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ١٢٦-١٣٠.

المقررة بموجب المادة التاسعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ومن ثم فإنه يتعين ألا يكون ذلك القبض أو الاعتقال تعسفياً وأن يكون في حدود القانون وطبقاً للإجراءات الموضحة فيه كما يجب أن يكفل للمعتقل الضمانات المتعلقة بضرورة إحاطته بالتهمة الموجهة إليه وعرضه دون إبطاء على القاضي للنظر في مدة شرعية تقييد حريته والتقرير إما بالإفراج عنه أو باستمرار اعتقاله وتمكينه من مباشرة حق الطعن على إجراءات القبض عليه أو اعتقاله أمام القضاء[١].

وبناءً على ما تقدم، فإننا نرى أنه لا يوجد ما يبرر استمرار حالة الطوارئ في مصر ولابد من اتخاذ خطوات عملية من قبل الحكومة المصرية لإلغاء العمل بهذا القانون الذي أصبح سنداً قانونياً يتم اللجوء إليه في كل الأحوال لتبرير عمليات الاعتقال المتكررة ولعل العمليات الإرهابية الأخيرة التي شهدتها مصر أعطت دافعاً قوياً للحكومة لاستمرار العمل بهذا القانون بذريعة مقاومة الإرهاب ويشار أن هناك محاولات جادة الآن لسن تشريع جديد لمكافحة الإرهاب ليحل محل قانون الطوارئ ولكن لغاية الآن لا يوجد شيء ملموس على أرض الواقع.

ثالثاً: التوقيف الإداري (الاعتقال) في الأردن في ظل الظروف الاستثنائية:

بعد تتبع إعلان حالة الطوارئ في كل من فرنسا ومصر والأسباب التي أدت إلى إعلانها وأسباب الاعتقال في كلتا الدولتين وتقييمنا لهذا الإجراء الممارس من قبل السلطة التنفيذية واختصاصها في تقييد حرية الأفراد من خلال القبض واعتقال الأشخاص المشتبه بهم والخطرين على النظام والأمن العام نأتي الآن إلى الأردن لنرى كيفية ممارسة الاعتقال في ظل الظروف الاستثنائية فيها ونتتبع إعلان حالة الطوارئ والأسباب التي أدت إلى إعلانها ومن ثم تقييم الوضع في الأردن ونقارنه بالوضع في فرنسا ومصر.

فكما أسلفنا فقد تحدث ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة ولا تحتمل التردد في مواجهتها وتقتضي التوسع في سلطات السلطة التنفيذية على حساب السلطة القضائية كأن تكون سلامة البلاد مهددة بوقوع حرب أو اندلاع فتنة أو اضطرابات ففي مثل هذه الظروف تعلن حالة الطوارئ لكي تتمكن الحكومة من اتخاذ

(١) مكي عادل وعباس دعاء ، حقوق المعتقل في ظل قانون الطوارئ، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص ٤-٧.

الإجراءات السريعة بما يسمح لها بمواجهة هذه الحالات الخطرة .[1] وبالتالي تترخص الحكومة في إعلان الأحكام العرفية كما تترخص في إقامة نظام استثنائي تتوقف في ظله الحريات العامة والضمانات الدستورية المقررة وبموجب هذا الترخيص قد تلجأ الحكومة إلى عمليات اعتقال بين الأشخاص بهدف مواجهة هذه الظروف وباعتبار أن هؤلاء الأشخاص خطرين ومهددين للأمن والنظام العام.إن الأردن كغيره من الدول تضمن دستوره الصادر في عام ١٩٥٢ نصوصاً تجيز لرئيس الدولة إعلان الأحكام العرفية فقد نصت المادة ١٢٤ منه على أنه " إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء" وفي المادة ١٢٥ منه أيضاً نص على أنه " ١- في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فلجلالة الملك بناءً على قرار من مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها.

٢- عند إعلان الأحكام العرفية لجلالة الملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لاغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية".

لقد أعلنت الأحكام العرفية في المملكة مرتين في ظل الدستور الثالث لعام ١٩٥٢ حيث أعلنت لأول مرة عام ١٩٥٧ بموجب الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (١) تاريخ ١٩٥٧/٤/٢٥ التالي " بالنظر إلى الطوارئ الخطيرة التي تجتاز البلاد في الظروف الحاضرة مما يعتبر معها أن التدابير والإجراءات القائمة في الوقت الحاضر بموجب قانون الدفاع وفقاً للمادة

(١٢٤) من الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة واستناداً إلى المادة ١٢٥ من الدستور يقرر مجلس الوزراء الالتماس إلى جلالة الملك المعظم وفقاً للصلاحيات الدستورية بمقتضى الفقرة الأولى من المادة ١٢٥ المشار إليها أن تعلن الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة اعتباراً من تاريخ ١٩٥٧/٤/٢٥" وأنهيت الأحكام العرفية بعد عام من إعلانها أي بتاريخ ١٩٥٨/١١/٢٩ وذلك بإعلان من رئاسة الوزراء بناءً على إرادة ملكية سامية صادرة بـ ١٩٥٨/١١/٢٩ بإنهاء الأحكام العرفية في المملكة(١).

ثم أعلنت الأحكام العرفية للمرة الثانية بصدور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٤) تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ وذلك بسبب الحرب القائمة بين العرب وإسرائيل وبقيت تلك الأحكام العرفية مطبقة أكثر من ٢٤ عام إلى أن ألغيت بتاريخ ١٩٩٢/٣/٢٤ بناءً على إرادة ملكية سامية(٢).

وبالرجوع إلى المادة ١٢٥ آنفة الذكر نلاحظ أنها حددت الشروط الموضوعية لإعلان حالة الأحكام العرفية وهي حدوث طوارئ خطيرة تعتبر معها التدابير والإجراءات الضبطية الصادرة استناداً لأحكام المادة (١٢٤) غير كافية للدفاع عن المملكة، لذا يتوجب أن تتسم الطوارئ بدرجة عالية من الجسامة وتستقل السلطة التنفيذية بتقدير خطورة الطوارئ التي وقعت وفيما إذا كانت تستوجب إعلان الأحكام العرفية أم لا، دون أن يكون للبرلمان أي دور في هذا المجال فلم يمنح الدستور الأردني أي دور في ميدان الإعلان عن حالة الأحكام العرفية أو إنهائها أو حتى تمديد المدة كما لم ينص على ضمانات دستورية تكفل بقاء البرلمان قائماً وتحول دون حله بينما نص الدستور الفرنسي على ضمانة دستورية بموجب المادة ٣٦ على أن تمديد فترة الأحكام العرفية لأكثر من ١٢ يوماً لا يتم إلا بتصريح من البرلمان.

أما حالة الطوارئ فقد أعلنت في الأردن بتاريخ ١٩٣٩/٨/٢٩ بموجب الارادة السنية من سمو الأمير عبد الله أمير شرق الأردن آنذاك وذلك استناداً إلى

---

(١) شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ص ٥٦٣.

(٢) شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ص ٥٦٤.

قانون الدفاع الذي صدر عام ١٩٣٥ وبالنتيجة نشير هنا إلى أن أول قانون للـدفاع في الأردن صدر عام ١٩٣٥، والذي يطلق عليه قانون الدفاع عن شرق الأردن هو القانون النافذ المفعول وقت الأزمات والظروف الاستثنائية وطبق هذا القانون حين أعلنت حالة الطوارئ في البلاد وصدرت الإرادة السنية فيه رغم أن دستور عام ١٩٢٨ الذي أعلنت حالة الطوارئ في ظله لم يتضمن أي نص عليه، وفي عام ١٩٤٨ صدر القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٤٨ ذيل قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة ١٩٣٥ والذي أوضح في (٥) مواد بعض الأمور أهمها إلغاء الاستثناءات التي كان يتضمنها نص قانون الدفاع (بخصوص القوات البريطانية) ووسع في سلطة رئيس الوزراء وله أن ينيب عنه لممارسة صلاحياته بأمر خطي أي قائد أو ضابط أو موظف رسمي.

لقد أجازت المادة الرابعة من قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥ صلاحية القبض على الأشخاص الذين تعتبر أفعالهم مضرة بسلامة شرق الأردن وتوقيفهم ومنع دخولهم إلى شرق الأردن أو إبعادهم وبموجب المادة آنفة الذكر صدر نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ حيث نصت المادة ٩ مكررة منه على أنه " لرئيس الوزراء بأمر يصدره في هذا الشأن أن يوعز بتوقيف أي شخص وله أن يأمر بالاحتفاظ بذلك الشخص تحت الحراسة أو بإخلاء سبيله بموجب شروط تتعلق بمحل إقامته أو بلزوم حضوره إلى دائرة الشرطة لإثبات وجوده لديها أو بغير ذلك من الشروط [١].

وبهذا الصدد نشير إلى أن محكمة العدل العليا قد أقرت بدستورية المادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ شريطة أن تقرأ في ضوء المادة ٤ من قانون الدفاع بحيث يجب أن يتوافر شروط القيام بأفعال مضرة بسلامة المملكة من الأشخاص الذين يقبض عليهم ويوقفون بموجب تلك المادة[٢].

وبموجب تعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧ الصادرة بمقتضى الفقرة الثانية من المادة (١٢٥) من الدستور خولت المادة الرابعة من تلك التعليمات الحاكم العسكري العام والحكام العسكريين المحليين، سلطة إلقاء القبض على أي شخص

(١) الجبور، ندوة حول التوقيف الإداري، ص ٩٣.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، ٥٢/٤٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عمان، ١٩٥٣، ص ٥٤-٥٧.

وتفتيشه وتوقيفه وحجزه للمدة التي يراها مناسبة ويحال الموقوف بسبب تهمة معينة خلال ١٥ يوماً للمحاكم العرفية العسكرية ويصادق الحاكم العسكري العام على قرارات التوقيف والاحتجاز التي تصدر للمحافظة على الأمن والسلامة العامة خلال أسبوع من تاريخ اتخاذها، فالتوقيف في هذه الحالات توقيف مشروع لأنه صدر عن جهة مختصة وفي الحالات التي خولها إياه القانون وبالسند إليه، أن ما يتخذه الحكام العسكريون بشأن توقيف الأشخاص هي إجراءات إدارية أو تدابير احترازية وليست تدابير قضائية وبهذا أخذ الديوان الخاص بتفسير القوانين بشان تفسير أحكام المادة ٢٩ من قانون السجون رقم ٢٣ لسنة ١٩٥٣ حيث جاء في قراره "أن تدابير القبض على الأشخاص وتوقيفهم دون محاكمة وأوامر التوقيف الصادرة عن الحاكم العسكري أو مساعديه أو الحكام العسكريين المحليين بمقتضى المادة الرابعة من تعليمات الإدارة العرفية وأوامر التوقيف التي تصدر بمقتضى قانون الدفاع والأنظمة الصادرة بموجبه لا تعد من الأحكام القضائية وإنما هي من قبيل التدابير الإدارية[1].

وهذا ما أكدته محكمة التمييز الأردنية أيضاً بقولها: " المحاكمة التي يجريها المحافظ بتهمة التهريب والاتجار بالعقاقير استناداً لأوامر الدفاع رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٠ لا تمنع المحاكم النظامية من محاكمة المتهم على التهمة المسندة إليه وحتى ولو كانت المحاكمة التي أجراها المحافظ من أجل ذات التهمة، ذلك أن الإجراءات التي تتخذها السلطات الإدارية بموجب قانون الدفاع أو الأنظمة والأوامر الصادرة بموجبه هي من قبيل التدابير الإدارية (٢).

إن الصلاحيات المقررة لرئيس الوزراء في الظروف الاستثنائية صلاحيات واسعة وله بموجب المادة ١٨ من نظام الدفاع أعلاه أن يخول أي وزير أو موظف أو أي جهة بجميع صلاحياته بمقتضى هذا النظام واستناداً إلى هذه المادة فوض رئيس الوزراء أمر الدفاع رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٥ وأمر الدفاع رقم ٧ لسنة ١٩٧١ بعد الحصول على موافقة الملك وزير الداخلية والمحافظ ومتصرفي الألوية

---

(١) الجبور، ندوة حول التوقيف الإداري ، ص ٩٣.

(٢) هذا الحكم منقول عن الجبور محمد عودة ،مجلة نقابة المحامين، الجزء الاول، السنة الرابعة والاربعين،ص٩٣

ومدراء الأقضية صلاحياته المبينة في المواد (٥-١٢) من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ والمادة ٣ من نظام الدفاع ليمارسوها بحق الأشخاص الذين يقومـــون بأيـــة أعمال تخل بسلامة المملكة وهكذا أصبح من حق رئيس الوزراء ووزير الداخليـــة والمحافظين ومتصرفي الأقضية والألوية صلاحية توقيف الأشخاص استناداً لأحكام المادة ٩ مكرر من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩.

ولقد اثبت الواقع العملي تعسفاً في استخدام هذه الـــصلاحية، حيـــث قـــضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها أن " الأمر الذي يصدره وزير الداخلية بتوقيف شخص لأجل غير مسمى استناداً لنظام الدفاع بحجة أنه سلك سلوكاً يتعارض مـــع مصلحة الأمن العام مع أن هذا الشخص محكوم بموجب قانون مقاومـــة الـــشيوعية وموجود في السجن ولم يتم مدة محكوميته جدير بالإلغاء لأنه يستند إلى سبب غيـــر قانوني[1]،لذا يجب أن يستند القرار دائماً إلى سبب أساسي وهو المحافظة على النظام العام وذلك لتبرير قرار التوقيف.

وبقي قانون الدفاع المذكور ساري المفعول إلى أن تم إلغـــاءه مـــع جميـــع الأنظمة وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه بموجب قـــانون الـــدفاع رقـــم ١٣ لـــسنة ١٩٩٢، والذي نشر في الجريدة الرسمية في العدد ٣٨١٥ تاريخ ١٩٩٢/٣/٢٥ ولقد جاء في المادة الرابعة منه على أنه لرئيس الوزراء ممارسة الـــصلاحيات التاليـــة وضع القيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة وإلقـــاء القـــبض على المشتبه بهم والخطرين على الأمن الوطني والنظام العام، واعتقالهم كما أعطت المادة (٨) منه الحق لأي شخص جرى توقيفه أن يطعن بذلك أمام محكمـــة العـــدل العليا.

بقي ان نشير هنا إلى أن قانون الدفاع الحالي رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ الـــصادر استناداً للمادة ١٢٤ من الدستور الأردني معلق سريانه بمقتضى المادة ٢/أ منه بناءً على إرادة ملكية سامية تصدر بناءً على قرار مجلس الوزراء يبين فيه سبب إعلان العمل والمنطقة التي يطبق بها وتاريخ العمل به ويطبق في حالة حدوث ما يستدعي

---

(١)محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم١٠٢/٦٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٦٥، ص ٥٥٨.

الدفاع عن الوطن من وقوع طوارئ تهدد الأمن القومي والسلامة العامة والفتن واضطرابات مسلحة وكوارث عامة.

نخلص إلى أن التوقيف الإداري في الظروف الاستثنائية مبرر إلا أنه ينبغي عدم التوسع فيه بشكل يؤدي إلى الاعتداء على الحريات العامة للأفراد ،وبالتالي يجب أن يحاط بضوابط قانونية لوضع حد للتعسف في استخدامه كما أن التوقيف الإداري في الظروف الاستثنائية معروف في معظم الأنظمة القانونية والعالمية المعاصرة ومنذ زمن طويل وتلجأ إليه الدول في حالة الفوضى وعدم الاستقرار السياسي وحالة الحرب بموجب أنظمة دفاع فهو إجراء ذو حدين الأول حماية امن المجتمع بأسره والثاني قيد على الحرية الفردية من ناحية أخرى لذلك لا بد من استخدام هذا الإجراء المقيد للحرية بما يتوائم مع المصلحة العليا للدولة وان يستخدم في أضيق الحدود وفي حدود القانون ودون تعسف في استخدامه ونلاحظ أخيرا أن الأحكام العرفية وقانون الدفاع والأنظمة المتعلقة به والتي أعطت الصلاحية للسلطة التنفيذية باتخاذ أي أجراء في سبيل المحافظة على الأمن والنظام العام ومن بينها التوقيف الإداري قد استمر تطبيقها في الأردن لأكثر من ٥٣ سنة ولقد اثبت الواقع العملي التعسف في استخدام هذه الصلاحية والابتعاد عن الهدف الأساسي وهو المحافظة على النظام العام وذلك من خلال القرارات التي ألغتها محكمة العدل العليا وهذا ما سوف نبينه بشكل مفصل في الفصل الرابع فالوضع مقارب لما هو في مصر ولكن ليس بأحسن حال مما هو في فرنسا إلا أن ما يعتبر تطوراً ملحوظاً وسيراً بالاتجاه الصحيح هو إلغاء الأحكام العرفية وقوانين الدفاع في عام ١٩٩٢، باعتبار أن ليس هناك ما يبرر بقاء سريانها بعكس مصر التي ما زالت تعاني من تطبيق حالة الطوارئ منذ عام ١٩٨١ بدون انقطاع دون وجود أسباب تبرر استمرارها، كما ان من الجدير بذكره هنا أن المشرع أصاب عندما منح ضمانة للأشخاص المعتقلين استناداً لقانون الدفاع رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ المعلق سريانه على ما يستدعي الدفاع عن الوطن بالطعن أمام محكمة العدل العليا بهذا القبض أو التوقيف، ولكن نتمنى على المشرع الأردني أن يحاط هذا التوقيف فيما لو تم تطبيق

هذا القانون في المستقبل بضمانة أخرى كما فعل الدستور الفرنسي في المـــادة ٣٦ والتي لم تسمح بمد حالة الطوارئ في فرنسا أكثر من ١٢ يوم إلا بموافقة البرلمان.

1 : 2 التمييز بين إجراءات التوقيف الإداري (الاعتقال الإداري) وغيره من الإجراءات الشبيهة:

هناك العديد من الإجراءات التي تتخذها سلطات الـضبط الإداري أو القـضائي أو جهات التحقيق أو القضاء وهذه الإجراءات قد تتشابه في بعـض خصائـصها مـع التوقيف الإداري (الاعتقال) في بعض الجوانب، إلا أنه ينبغـي إبـراز الجوانـب الجوهرية بين كل منها والاعتقال الأمر الذي يقتضي تعريفها والتمييز بينهـا وبـين الاعتقال، ولذلك سوف نقوم بعرض أهم هذه الإجراءات وفق مايلي:

1 : 2 : 1 الاعتقال (التوقيف الإداري) والقبض:

يقصد بالقبض: " إجراء من إجراءات التحقيق ينطوي على حرمان الشخص من حرية التجول ولفترة يسيرة "[١]، ويقصد به أيضاً بأنه سلب حرية الشخص لمدة قصيرة باحتجازه في المكان الذي يعده القانون لذلك وهو إجراء تحقيق لا يجوز أن يصدر إلا من سلطة مختصة بالتحقيق[٢].

ويبرر القبض رغم المساس بحرية الأفراد مصلحة عليا هي حماية المجتمـع وبناءً عليه ونظراً لخطورته على حريات الأفراد وحقوقهم فإن القبض لا يجـوز أن يأمر به غير سلطة التحقيق وهي كقاعدة عامة النيابة العامة أو قاضي التحقيـق إذا ندب لإجرائه[٣].

إن القبض على المتهم نظمته الدساتير والقوانين ويكون في ظـل الظـروف العادية ويعني أيضاً حجز المتهم لمنعه من الهرب لمدة معينة تمهيداً لسماع أقوالـه بمعرفة الجهة المختصة حيث عرفته محكمة النقض المصرية بأنـه عبـارة عـن

---

(١) لمزيد من التفصيل انظر: رفاعي سيد سعد، ضمانات المشتكى عليه في التحقيق الابتدائي، الطبعة الأولـى، منشورات جامعة ال البيت ، ١٩٩٧، ص ١٨٩.

(٢) حسني محمود نجيب ، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، ١٩٨٧، ص ٥٦٩.

(٣) السنوسي، الاعتقال بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٣٧.

"مجموعة احتياطات وقتية تهدف الى التحقق من شخصية المتهم وإجـراء التحقيـق الأولي وهي احتياطات تتعلق بحجز المتهمين ووضعهم في أي محل تحت تـصرف الشرطة لمدة بضع ساعات كافية لجمع الاستدلالات التي يمكن أن يستنتج منها لزوم توقيع الحبس الاحتياطي وصحته قانوناً"(٤) ولقد حدد المشرع الاردني حالات القبض على المتهمين فطبقاً لأحكام المادة ٩٩ من قـانون أصـول المحاكمـات الجزائيـة الأردني لأي موظف من موظفي الضابطة العدلية " أن يأمر بالقبض على المشتكى عليه الحاضر الذي توجد دلائل كافية على اتهامه في الأحـوال الآتيـة: ١- فـي الجنايات ٢- في أحوال التلبس بالجنح إذا كان القانون يعاقب عليها بالحبس لمـدة تزيد على (٦) أشهر ٣- إذا كانت الجريمة جنحة معاقب عليها بـالحبس وكـان المشتكى عليه موضوعاً تحت مراقبة الشرطة أو لم يكن لـه محـل إقامـة ثابـت ومعروف بالمملكة ٤- في جنح السرقة والغصب والتعدي الشديد ومقاومة رجـال السلطة العامة بالقوة أو بالعنف أو القيادة للفحش وانتهاك حرمة الآداب.

وبالتالي نجد ان أي موظف من موظفي الضابطة العدلية يملك سلطة القبض على اي شخص وبدون مذكرة قبض في حالات الجنايات وبعض الجنح شريطة أن يكون المتهم حاضراً وتتوافر دلائل كافية على اتهامه.

ولقد حرص المشرع الأردني على أن لا تزيد مدة القبض علـى ٢٤ سـاعة حيث يجب على موظف الضابطة العدلية أن يرسله إلى المدعي العام المختص.

بعد ان حددنا معنى القبض والأحوال التي يجوز فيها القبض على المتهمـين وبعد أن اوضحنا ماهية التوقيف الإداري وتعريفه في بداية هذا الفـصل، نـستطيع إبراز الفروق الجوهرية بين التوقيف (الاعتقال الإداري) والقبض وإن كان محل كل منهما هو الحرية الشخصية وسلبها لفترة من الوقت(١).

١- التوقيف هو إجراء أو تدبير استثنائي لا يجوز اللجوء إليه إلا فـي حـالات محددة على سبيل الحصر أو عند إعلان حالة الطـوارئ وسـريانها، أمـا

---

(٤) د. عزه علي المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، رسالة دكتوراه ، غير منشورة، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، ص ٥٤.

(١) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٣٤-٣٦.

القبض فهو إجراء من إجراءات التحقيق يتم بمقتضاه سلب حرية الفرد لفترة زمنية حددها القانون وينتمي إلى القانون العادي لا الى القانون الاستثنائي.

٢- التوقيف تقوم به سلطة الضبط الإداري في حين أن القبض تقوم به سلطة قضائية كقاعدة عامة.

٣- أن سبب التوقيف هو الحالة الواقعية التي تهدد الأمن والنظام العام، أما القبض فسببه وقوع جريمة جزائية محددة منصوص عليها في القانون، كما أن الاعتقال لا يقوم على أدلة مادية جدية أو كافية كما هو الحال بالنسبة للقبض.

٤- أن غاية التوقيف هي وقاية النظام العام مما يتهدده فهو إجراء وقائي أما غاية القبض فهي عرض الأمر على السلطات المختصة للنظر في أمره من حيث حبسه أو الإفراج عنه..

٥- قرار التوقيف يجوز الطعن فيه بالإلغاء والتعويض أمام القضاء الإداري باعتباره قراراً إدارياً أما القبض فهو إجراء من إجراءات سلطة التحقيق لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء أو التعويض أمام المحاكم تطبيقاً لقاعدة عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها القضائية، هذا ويختص القضاء الإداري بنظر القبض تنفيذاً لأمر الاعتقال اما القبض تنفيذاً لأمر قضائي فهو من اختصاص القضاء العادي.

1 : 2 : 2 التوقيف والحبس الاحتياطي (التوقيف القضائي) (التوقيف المؤقت):

الحبس الاحتياطي وهو ما يسمى بالتشريع المصري أو التوقيف بحسب التشريع الجزائي الأردني يعتبر من الإجراءات الاحتياطية الماسة بحرية الإنسان وخاصة حرية التنقل فهو سلب لحرية المتهم لمدة من الزمن تقتضيها مصلحة التحقيق وفق ضوابط يقررها القانون [1].

---

(١) حسني، قانون الإجراءات الجنائية ، ص ٧٠٠.

فالحبس الاحتياطي (التوقيف القضائي) هو إجراء استثنائي تبرره مصلحة التحقيق فلا يجوز للسلطة المختصة الإسراف في استعمال هذه الصلاحية بحيث يصبح التوقيف تدبيراً احترازياً حتى وان كانت صلاحية المدعي العام في هذا الشأن تقديرية ولمشروعية التوقيف المؤقت يجب أن يسبقه استجواب المتهم.

وبالنتيجة نشير إلى أن التوقيف الإداري هو كالحبس الاحتياطي (التوقيف المؤقت) من حيث أثاره المقيدة للحرية الشخصية وان كليهما أي المعتقل والمحبوس احتياطاً لم تصدر ضدهم أية عقوبة جزائية ويتفق الاعتقال باعتباره إجراء" وقائياً لحماية سلامة المجتمع وأمنه مع الحبس الاحتياطي باعتبار أن الأخير له هذه الطبيعة في بعض أهدافه.

ولكن ورغم هذا التشابه في أنهما يمسان الحرية الشخصية ويهدران الحقوق المكفولة بموجب الدساتير والقوانين إلا أن هناك مجموعة من الفروق الجوهرية بينهما نبين أبرزها فيما يلي[١]:

١. التوقيف الإداري قرار إداري تتخذه السلطة التنفيذية دون تحقيق أما الحبس الاحتياطي تباشره السلطة القضائية وبسبب جريمة معينة بغية الوصول إلى الحقيقة ومعرفة فاعلها.
٢. التوقيف الإداري تأمر به سلطة غير قضائية هي السلطة التنفيذية دون تحقيق سابق ودون أن يكون هناك جريمة منسوب ارتكابها للفرد المعتقل في حين أن التوقيف القضائي تباشره السلطة القضائية وبصدد جريمة معينة بغية الوصول إلى الحقيقة ومعرفة فاعلها وتوقيع العقوبة عليه.
٣. يستند التوقيف عند اتخاذه على توافر حالة الخطورة في الشخص وهي ليست واقعة ملموسة بل هي صفة شخصية في الشخص أما الحبس فهو مبني على تهمة جنائية محددة منسوبة إلى الفرد بالإضافة إلى توافر بعض الأدلة ضده.
٤. أن التوقيف الإداري غالباً ليس له مدة محددة فقد تطول أو تقصر أما قرار التوقيف القضائي فتحدد مدته فور اتخاذه من الجهة التي تصدره ويتم تجديد المدة كلما اقتضت الضرورة ذلك على أن لا تتجاوز المدة التي حددها القانون

(١) المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية ، ص ٣٧.

٥. لا يستدعي الطعن بقرار رفض إخلاء السبيل بالتوقيف القضائي دفع أية رسوم أما الطعن بقرار التوقيف الإداري فيدفع له رسوم .

إذن تبين لنا بالنتيجة أن التوقيف الإداري (الاعتقال) هو تعبير عن إرادة الإدارة الضبطية المنفردة فهو إجراء وقائي بحت يستهدف حماية النظام العام من الاعتداء عليه أو انتهاكه عن طريق توقع الأحداث والعمل على منع وقوعها كما أن الإدارة الضبطية تتمتع حين اتخاذه بصلاحية تقديرية فهو إجراء مانع للحرية صادر عن رجل الإدارة في السلطة التنفيذية منعاً للجريمة، أما التوقيف القضائي (الحبس الاحتياطي) (التوقيف المؤقت) فهو إجراء احتياطي وقتي يوضع بموجبه المتهم في مكان معين بأمر من جهة قضائية مختصة للمدة المقررة قانوناً تحاول الجهات المسؤولة خلالها التأكد من ثبوت التهمة من عدمها.

1 : 2 : 3 الاعتقال (التوقيف الإداري) والاستيقاف والحبس في النظارة:

أولاً: الاعتقال (التوقيف الإداري) والاستيقاف:

يعرف الاستيقاف الإداري بأنه عبارة عن إجراء إداري تقيد بمقتضاه حركة شخص معين لسؤاله عن هويته الشخصية لوجوده في ظروف وأحوال تنبئ بضرورة تدخل المستوقف للكشف عن حقيقة أمره(١) فهوتقييد عابر لحرية إنسان في الحركة لسؤاله والاستفسار منه عن حقيقة موقف مريب أوجد نفسه فيه(٢).

فالمحافظة على النظام العام في الدولة يتطلب تخويل رجال الضابطة الإدارية والعدلية صلاحية استيقاف كل من يشتبه في أمره أو يضع نفسه موضع الشبهات والريبة للتحقق من شخصيته(٣)،فلا يمكن اعتبار الاستيقاف من إجراءات التحقيق إذ لا يتضمن أي حجز على حرية الشخص كما أنه ليس من إجراءات جمع الاستدلالات بل أنه من إجراءات التحري فقط فهو إجراء من إجراءات الضبط

---

(١) عبيد رؤوف ، مبادئ الإجراءات الجنائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٢٨٣.

(٢) بهنام رمسيس ، الإجراءات الجنائية، الجزء الثاني، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٨، ص ٤٨.

(٣) سرور أحمد فتحي ، الوجيز في قانون الإجراءات الجنائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٥٠١.

الإداري ولهذا لا يجوز التعرض المادي للمشتبه به على نحو ينطوي على المساس بحريته أو الاعتداء عليها ويشترط لمشروعية الاستيقاف توافر ثلاثة شروط أساسية بحيث يؤدي انتفاء أي منها إلى تحول الاستيقاف إلى قبض غير قانوني وهي(٤):

١. تقتضي مشروعية الاستيقاف توافر شبهات في حقيقة أمر الشخص كأن يضع نفسه كما تقول محكمة النقض المصرية طواعية واختياراً في موضع الشبهات والريبة.
٢. عدم التعرض المادي للشخص: يشترط لمشروعية الاستيقاف الإداري أن لا يصحبه تعرض مادي، من المستوقف وإلا عد قبضاً غير مشروع فلا يجوز إكراه الشخص الذي رفض الانصياع للاستيقاف مادياً والإمساك به واقتياده إلى مخفر الشرطة وإلا اعتبر ذلك فعلاً غير مشروع.
٣. عدم تجاوز حدود الغاية من الاستيقاف، تقضي مشروعية الاستيقاف أن لا يتجاوز الاستيقاف صدور الاستيضاح والاستفسار عن حقيقة أمر الشخص نظراً للشبهات التي وضع نفسه فيها طواعية واختياراً، وهنا نرى لابد من التمييز بين الاستيقاف والقبض حيث أن الاستيقاف هو إجراء إداري بينما القبض هو عمل قضائي كما أن الاستيقاف لا يتطلب استيفاء شكليات إجرائية معينة ويمكن إجراءه بمعرفة أي رجل من رجال الشرطة بينما القبض يتطلب استيفاء العديد من الشكليات الإجرائية وإجراء من مأموري الضابطة العدلية وحدهم كما لا يترتب على الاستيقاف أي أثر إجرائي كالتفتيش أو تقييد الحرية بينما يترتب على القبض العديد من الآثار القانونية كالتفتيش وحجز حرية المعتدى عليه، فالاستيقاف بالنتيجة هو أن يستوقف رجال الشرطة أي شخص يشتبه في أمره نتيجة تصرفات نجمت عنه بمحض إرادته وذلك بقصد التحري عنه فهو ليس قبضاً ولا يرقى إلى مرتبة القبض ففيه لا يحق لرجال الشرطة المساس بحرية الشخص وحقوقه أو التضييق عليها، بل هو مجرد إجراء يجب أن يتوافر لاتخاذه ما يبرره من مظاهر تدعو للريبة أو الشك والاشتباه في أمر المستوقف بقصد التحري عنه فهو عمل من أعمال

(٤) شطناوي، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، ص ٥٦.

جمع الاستدلالات فقط[1].وبالنتيجة فإن التوقيف الإداري يتشابه مع الاستيقاف في تقييد الحرية الشخصية (٢) ، وأن كلاً منهما يستطيع أن يتخــذه رجــل السلطة العامة، كما لا يشترط فيهما اتهام الشخص بارتكاب جريمة معينــة، كما أن لكل منهما طبيعة وقائية إلا أنه ومع ذلك توجد فوارق بينهمــا نبــرز فيما يلي أهمها:

١. التوقيف الإداري قرار إداري يصدر من السلطة التنفيذيــة أمــا الاســتيقاف فيمكن أن يكون من رجال الضبط الإداري أو القــضائي إذا مــا تــوافرت المبررات الداعية له.
٢. التوقيف الإداري هو إجراء استثنائي لا يجوز اللجوء إليه إلا فــي حــالات محددة على سبيل الحصر أو سريان حالة الطوارئ أمــا الاســتيقاف فهــو مشروع في الظروف العادية ونلاحظ في التطبيق العملي في الأردن اللجوء إليه من قبل رجال الأمن العام في الحالات المشتبه بها وذلك للمحافظة علــى الأمن العام كما أنهم يملكوا استيقاف المركبات للتأكد من صلاحياتها الفنيــة والتحقق من شخص قائدها وفي مصر لا يوجد نص قــانوني يبيحــه إلا أن محكمة النقض المصرية أقرت مشروعيته في الظروف العادية أما في فرنسا فإن هناك قانون يجيزه.
٣. يترتب على التوقيف الإداري تقييد الحرية الشخصية لفترة نسبية حسبما تراه سلطة الضبط الإداري أن الاستيقاف لا يعدو أن يكــون ايقافــاً أو تعطــيلاً للحركة لبرهة يسيرة من الزمن ويمكن اصطحابه إلى قسم الشرطة كما يمكن الاكتفاء بإيقافه لسؤاله فقط.

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الحلبي محمد علي ، الوسيط في شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، الجز الأول، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٤، ص ٤٧٨.

(٢) منصور أحمد جاد الله ، الحماية القضائية لحقوق الإنسان ، ص ١٧٦، و المحجــوب، الاعتقــال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية ، ص٥٩، السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٦١.

٤. سبب التوقيف الإداري هو الاشتباه والخطورة على النظام والأمن العام أما الاستيقاف فسببه الشك والريبة أو الاشتباه.

٥. التوقيف قرار إداري يجوز الطعن فيه بالإلغاء والتعويض أمام القضاء الإداري كقاعدة عامة أما الاستيقاف فهو عمل مادي يمكن مساءلة رجل السلطة عنه إذا لم تتوافر مبرراته أمام القضاء العادي سواء تم في إطار عمليات الضبط الإداري أم عمليات الضبط القضائي.

وأخيراً، وعلى الرغم من التمييز بين الاعتقال والاستيقاف الا أن البعض تقديراً منه للخطورة من إجراء الاستيقاف يعتبران الاستيقاف بحجة التحقيق من الشخصية هو اعتقال خارج نطاق حالة الاستعجال وقد تزايد اللجوء إليه في فرنسا أثناء توتر العلاقات بين السلطة الفرنسية والجماعات الإسلامية الجزائرية في الداخل والخارج ويكفي للتدليل على ذلك الإشارة إلى أنه منذ بدء سلطات البوليس في ممارسة هذه العمليات وحتى عام ١٩٩٤ بلغ عدد الأشخاص الخاضعين لهذه الإجراءات سبعة وعشرين ألف شخص وعشرة آلاف سيارة وهذا يدل على استخدام الحكومة الفرنسية لهذا الإجراء كجزاء لتقييد حرية الأشخاص وبدعوى المحافظة على الأمن العام وهذا يكشف عن السلطة المتزايدة للبوليس الفرنسي في هذا المجال وهذا بالطبع يتعارض مع أبسط حقوق الإنسان[١].

ثانياً: الاعتقال (التوقيف الإداري) والحبس في النظارة:

إن إجراء الحبس بالنظارة هو عبارة عن حجز للحرية فهو إجراء تحفظي تسلب بمقتضاه حرية الشخص مؤقتاً ولمدة أقصاها أربع وعشرين ساعة وهو من الإجراءات والأعمال التي تمارسها الشرطة في مرحلة الاستدلال والقصد منه تحاشي عرض وقائع على سلطات التحقيق دون أن تكون هناك أدلة كافية ومثل هذا الإجراء يجب أن يكون محدداً بوقت من أجل حماية الحرية الشخصية وخاصة عندما لا تستند هذه الإمارات والشبهات إلى سبب صحيح ومعقول[٢] فالحجز في النظارة لا

---

(١) السنوسي، الاعتقال بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٦١.

(٢) سلامة، الحبس الاحتياطي ص ٣١.

يقع إلا بأمر من سلطة التحقيق المختصة دون غيرها[٣] فهو لا يعد توقيفاً لأنه يباشر من جهة موظفي الضابطة العدلية وضمن مرحلة التحقيق الأولى.

لقد حدد المشرع الأردني مدة الحبس بالنظارة بالرغم من عدم تحديده في أغلب التشريعات الجنائية وذلك تقديراً من المشرع الأردني وحفاظاً على حماية الحرية الشخصية من جهة وعدم التعسف باستعمال هذه السلطة من جهة أخرى حيث نصت المادة ١٠٠ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني بأنه: "على موظف الضابطة العدلية سماع أقوال المشتكى عليه فور إلقاء القبض عليه وإرساله خلال ٢٤ ساعة إلى المدعي العام المختص".

فالمشرع الأردني كان موفقاً في تحديد هذه المدة بـ ٢٤ ساعة فإذا زادت عن هذه المدة فتعتبر تعسفاً باستعمال السلطة ويعاقب مرتكب ذلك عن جريمة حجز الحرية بموجب قانون العقوبات الأردني.

إن الحبس في النظارة يتم في جرائم الجنايات والجنح المشهودة إذا كانت العقوبة تتجاوز الثلاث سنوات والجنح المعاقب عليها بالحبس بصرف النظر عن المدة إذا كان المتهم خاضعاً لرقابة الشرطة أو كان لا يوجد له محل إقامة ثابت ومعروف.

لقد تضمنت المادة (١١٢) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني قيام المدعي العام في الحال باستجواب المشتكى عليه المطلوب بمذكرة حضور أما المشتكى عليه الذي جلب بمذكرة إحضار، فيستجوبه خلال ٢٤ ساعة من وضعه في النظارة كما تضمنت المادة ١٠٠ من القانون ذاته قيام رجال الضابطة العدلية في الأحوال التي يتم فيها القبض على المشتكى عليه تحديد المكان الذي يحجز فيه، إذ أن مثل هذا الحجز هو الحبس في النظارة، ولمدة أربع وعشرين ساعة وهذا أثر لإلقاء القبض.

وبالنتيجة وبالرغم من التشابه بين التوقيف الإداري والحبس في النظارة من حيث تقييده للحرية الشخصية لفترة زمنية إلا أن هناك بعض الفوارق بينهما نجملها بما يلي[١]:

---

(٣) شطناوي، حق الأمن في التشريع الأردني، ص ٧٢.

١. التوقيف الإداري هو إجراء استثنائي وقائي لا يتم اللجوء إليه إلا في الحالات المحددة حصراً في القانون وفي حالة الطوارئ أما الحبس في النظارة فهو إجراء وعمل يباشر من موظفي الضابطة العدلية وضمن مرحلة التحقيق الأولي فهو إجراء احترازي يتم اللجوء إليه استناداً إلى قانون منع الجرائم والقوانين المتصلة به بينما الحبس في النظارة يتم اللجوء إليه استناداً إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية.

٢. يترتب على الاعتقال (التوقيف الإداري) تقييد الحرية الشخصية لفترة نسبية تقررها سلطة الضبط الإداري وقد تطول وقد تقصر أما الحبس في النظارة لا يجوز أن تتجاوز ٢٤ ساعة تحت طائلة معاقبة موظف الضابطة العدلية المسئول عن تجاوز المدة المحددة قانوناً بجريمة حجز الحرية المنصوص عليها في قانون العقوبات.

٣. الاعتقال (التوقيف الإداري) هو إجراء إداري يتم مباشرته من قبل سلطة الضبط الإداري سببه الاشتباه والخطورة على النظام العام أما الحبس في النظارة فهو إجراء قضائي يتم اللجوء إليه من قبل سلطة الضبط القضائي وذلك في حالات الجرم المشهود المتلبس وحالات القبض المنصوص عليها في المادة ٩٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية وفي حالة الإنابة القضائية من المدعي العام المكلف بالتحقيق استناداً إلى المواد ٤٨ و ٩٢ من القانون ذاته.

وبناءً على ما تقدم نلاحظ أنه وبالرغم من تشابه هذه الإجراءات مع الاعتقال (التوقيف الإداري) من حيث تقييدها للحرية الشخصية إلا أن هنالك اختلافات جوهرية بينهما سواء من حيث الاختصاص أو المدة أو الأساس أو من حيث طرق الطعن.

---

(١). شطناوي، حق الأمن في التشريع الأردني ، ص ٧٢. وعبد الرحمن نائل ، التوقيف الاحتياطي في القانون الأردني بعد تعديل ٢٠٠١، ٢٠٠١، مجلة دراسات ، المجلد التاسع والعشرين ، العدد الاول ،٢٠٠٢ ،ص ١٩٨.

1 : 3 مبررات التوقيف الإداري والجهات المختصة بإصداره:

سوف نتناول ذلك من خلال:

1 : 3 :1 مبررات الاعتقال (التوقيف الإداري):

إن مبررات الاعتقال (التوقيف الإداري) غالباً ما تكون متشابهة في جميع الأنظمة.وعليه سوف نعالج هذه المبررات على النحو التالي:

1:1:3:1 إرجاع قرارات الاعتقال إلى حالة الضرورة والظروف الاستثنائية:

إن حالة الضرورة تتوافر إذا حاق بالدولة خطرٌ يتهدد حقوقها داخلياً أو خارجياً أو يوقف الأجهزة الدستورية عن القيام بوظائفها وتعتبر نظرية الضرورة من أولى النظريات الفقهية في القانون الجنائي باعتبار أن الحق في الحياة أولى الحقوق التي احتاجت إلى حماية القانون، كما أن حالة الضرورة توجد إذا وجدت الدولة نفسها في وضع لا تستطيع معه أن تواجه أخطاراً معينة سواءٌ كان مصدرها داخلياً أو خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الظروف العادية(١).

ويمكن القول هنا أن هناك مجموعة من الشروط وضعها القضاء والفقه لتبرير حالة الضرورة وإمكانية لجوء الإدارة إلى اتخاذ أي إجراء من شأنه المساس بالحقوق والحريات العامة والتي من بينها الاعتقال (التوقيف الإداري) محور دراستنا وهي تتمثل فيما يلي(٢):

١. وجود وضع غير عادي مخالف للمألوف تتوافر فيه صفة الخطر الجسيم مثل انتشار وباء أو فيضان أو توتر سياسي خطير ويشترط أن يبلغ هذا الوضع الجديد درجة معينة من الجسامة والخطورة الفجائية.
٢. عدم إمكانية أو استحالة التصرف الشرعي الموضوع لمعالجة الظروف العادية وهو شرط لازم بحيث لا يجوز الالتجاء إلى هذه التصرفات غير العادية على الرغم من توافر الظروف الاستثنائية التي تبررها في حالة

---

(١) الطماوي سليمان ، مبادئ القانون الدستوري المصري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، ١٩٦٠، ص ٤٦٢.

(٢) السنوسي ، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٢٥٠.

إمكانية التغلب عليها بالوسائل العادية ومن ثم فلا ضرورة للالتجاء إلى هـذا التصرف.

٣. عدم ممارسة أي إجراء إلا بالقدر الضروري ويـشترط أن تبـرره حمايـة مصلحة عليا للمجتمع مع وجود ضرورة لهذا التصرف.

القضاء المصري من جانبه تطلب عدة شروط للاحتجاج بحالة الضرورة وهي(٣):

١. وجود خطر جسيم مهدد للأمن والنظام العام.
٢. أن يكون عمل الضرورة هو الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر.
٣. أن يكون هذا العمل لازماً حتماً فلا يزيد على ما تقضي به الضرورة.
٤. صدور هذا التصرف عن الموظف المختص.

لقد كان تعطيل جريدة جمعية الفتاة في مصر والأمر بإلغاء ترخيصها هي المناسبة الأولى التي أتيح للقضاء الإداري المصري أن يقول كلمته بالنسبة لنظريـة الضرورة وان يضع في حكمه ضوابطها وأصولها العامة التي ما زال يؤخـذ بهـا حتى الآن(١)، وتتلخص وقائع هذه القضية أن جريدة الفتاة كانت قد شنت حملة على الحكومة ولما اشتدت وبدأت تتضح أثارها لدى الـرأي العـام، أبلغـت الحكومـة المصرية من جانبها النيابة العامة ضد الجريدة التي قامت بالتحقيق وأبلغت الحكومة لإصدار قرار بتعطيلها واشتدت حملة الجريدة على الحكومة فاستندت الحكومة آنذاك إلى نظرية الضرورة وقررت إلغاء الترخيص الصادر بالجريـدة، ولقـد خلـصت المحكمة إلى أن ما اتخذته الحكومة مع الجريدة لا ينم عن خطر ولم تتـوافر تلـك الأركان المشار إليها بأعلاه فليس هناك ضرورة ويكون العمل الصادر مـن الإدارة في هذه الحالة موجباً للمسؤولية إذا كان مادياً وباطلاً إذا كان قراراً إدارياً.

وبالنتيجة فإن للحكم بتوافر حالة الضرورة أعلاه لابد من توافر الـشروط السابقة والتي أقر بها القضاء والفقه والتي تعود جميعها إلى أصلين معـروفين فـي

---

(٣) المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ص ١١٧.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ ٢٦ يوليو ١٩٥١، في القضية رقم ٥٨٧، مجموعة أحكام القضاء الإداري، ص ١٠٩٩.

(٢) محكمة العل العليا الاردنية، قرار رقم ١٩٨٢/١١٢، مجلة نقابة المحامين،١٩٨٣،ص١٧٦.

الشريعة الإسلامية وهما أن الضرورات تبيح المحظــورات وان الــضرورة تقــدر بقدرها.

القضاء الأردني من جانبه ممثلاً بمحكمــة العــدل العليــا الأردنيــة أورد الشروط الواجب توافرها للاحتجاج بنظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية وذلك في حكم صدر لها في عام ١٩٨٢ وهي(١):

أولاً: وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.

ثانياً: أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية.

ثالثاً: أن يكون رائدة الإدارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها،كما يجب ألا يضحى بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقضي به الضرورة أي أن لا تتعسف الإدارة بإجراءاتها، أما القضاء الإداري الفرنسي فقد نــص علــى ضرورة توافر ثلاثة شروط للاحتجاج بحالة الضرورة أو جود ظرف استثنائي يبرر الخروج على قواعد المشروعية العادية وإمكانية المساس بالحقوق والحريات الفردية وهي[١]:

١. أن تجد الإدارة نفسها أمام حالة غير مألوفة.

٢. صعوبة استخدام القوانين العادية لمواجهة هذه الحالة.

٣. أن يترتب على تلك الحالة الغير مألوفة تعريض المصلحة العامة لخطر جسيم.

وعليه فإننا نلاحظ أن الأمر مستقر عليه فقها" وقضاءً سواءٌ في فرنسا، أو مصر، أو الأردن بضرورة توافر مجموعة من الشروط للاحتجاج بنظرية الضرورة أو وجود ظروف استثنائية تبرر الخروج عن قواعد المشروعية العادية، وبالنتيجــة نشير الى ان القضاء قد ابتدع هذه النظرية(نظرية الظروف الاستثنائية القــضائية) والتي تسمح للسلطة الإدارية وفق شروط معينة تم ذكرها آنفاً، وتم الإقرار بها مــن قبل القضاء في تلك الدول بمخالفة القوانين المعمول بهــا فــي الظــروف العاديــة والاعتداء على الحقوق والحريات العامة.

---

(١) http://www.hrcap.orq/A-reports/rpport08 .

نخلص الى أن الدولة وإذا ما واجهتها ظروف استثنائية تهدد كيان الدولة سواء كانت حالة حرب أو فيضان أو اضطرابات داخلية فإنها تملك بواسطة السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة منها الاعتقال والقبض على الأشخاص الذين ترى منهم مصدراً يهدد خطر الأمن العام وهذه الصلاحية تكون في الأصل من اختصاص السلطة القضائية لكن بدواعي هذه الظروف الاستثنائية يكون للإدارة الحق في استعمال هذه الصلاحية بهدف المحافظة على النظام العام ونشير أيضاً أن نظرية الظروف الاستثنائية سواءٌ كان مصدرها القضاء أو التشريع فهي نظرية بالنتيجة تعطي الحق للإدارة باستخدام كل ما تراه ضرورياً بهدف المحافظة على كيان الدولة من الخطر الذي يهددها حتى لو أدى ذلك إلى الاعتداء على حرية الأفراد، فمهما كانت مبررات الاعتقال الإداري فهي اعتداء على أسمى حق للإنسان وهو الحرية.

ولقد أقر التشريع والقضاء والفقه في كل من فرنسا ومصر والأردن بأحقية الإدارة اتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة بغية المحافظة على أمنها الوطني وبغية حماية مصالح الدولة العليا ولكن بشرط أن تتوائم تلك الإجراءات المتخذة من قبل الإدارة مع الخطر الناشئ بحيث لا يكون هناك اعتداء على حريات الأفراد إلا بالقدر اللازم للحفاظ على الأمن العام وعلى الإدارة أن لا تتعسف في استخدام هذه الصلاحيات وبالنتيجة يبقى القضاء الإداري هو الفيصل في مدى احترام الإدارة لهذا الحق الممنوح لها ويكون الرقيب على ممارسة الإدارة لصلاحياتها الاستثنائية بحيث يملك إلغاء القرارات المخالفةوغير المبنية على أسباب واقعية والحكم بالتعويض عن تلك القرارات وهذا ما سوف نوضحه بالتفصيل في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

2:1:3:1: إرجاع قرارات الاعتقال إلى أسباب سياسية واقتصادية:

أولاً: إرجاع قرارات الاعتقال إلى أسباب سياسية(١):

يرجع البعض قرارات الاعتقال إلى أسباب سياسية نذكر منها الإرهاب:

الإرهاب : عرفت الفقرة الثانية من المادة الأولى من الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب والموقعة بجامعة الدول العربية بالقاهرة في ١٩٩٦/٤/٢٢

---

(١) المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ص ١٢٥.

الإرهاب بأنه " كل فعل من أفعال العنف والتهديد به أياً كانت بواعثه أو أغراضه لتصبح تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي ويهدف إلى إلقاء الرعب بين الناس أو ترويعهم بإيذائهم أو تعريض حياتهم أو حريتهم وأمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو أحد المرافق أو الأملاك العامة أو الخاصة أو امتلاكها أو الاستيلاء عليها أو تعرض أحد الموارد الوطنية للخطر.

تعرضت الاتفاقية للانتقاد، فالتعريف جاء قاصراً وحصر في أفعال العنف والتهديد مع ان الإرهاب يمكن أن يقع دون اللجوء إلى أفعال العنف ومثال ذلك الأعمال غير المشروعة الموجهة لقلب النظام الدستوري في البلاد، كما أن الاتفاقية لم تركز على دور وظيفة القانون الجنائي لمكافحة الإرهاب فقانون العقوبات والإجراءات الجنائية حتى وقت قريب لم تعرف الجريمة الإرهابية كجريمة مختلفة عن الجريمة العادية وبالتالي فإنه لا يضع قواعد موضوعية أو إجرائية مغايرة لتلك التي تحكم الجريمة العادية، كما أن أغلب الدول الديمقراطية التي عرفت الإرهاب مثل فرنسا وإيطاليا وبريطانيا اعتمدت بصورة أساسية في مواجهته على التشريعات والقواعد القانونية .

وهناك من عرف الإرهاب الدولي بأنه عملٌ من أعمال العنف الخطيرة أو التهديد به يصدر من فرد أو جماعة سواء كان يعمل بمفرده أو الاشتراك مع أفراد آخرين ويوجه ضد الأشخاص أو المنظمات أو المواقع السكنية أو الحكومية أو الدبلوماسية أو ضد أفراد الجمهور العام دون تمييز للون أو جنس، ولقد تضافرت الأسباب الاجتماعية أو الثقافية مع الأسباب السياسية لارتكاب جريمة الإرهاب والتي بدورها تؤدي إلى أن تصدر السلطة المختصة قرار الاعتقال الإداري ومثال ما شهدته إيطاليا إبان انتهاء الحرب العالمية الثانية من هجرة واسعة من سكان الجنوب والذي كان يعاني سكانه من ظروف اقتصادية سيئة إلى الشمال الأكثر ثراءً وتقدم(١).

أما في مصر فقد صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٢ بتعديل نصوص قوانين العقوبات والإجراءات الجنائية وانشاء محاكم أمن دولة حيث عرف الإرهاب

---

(١) الغنام محمد الفتح ، الإرهاب وتشريعات المكافحة في الدول الديمقراطية، ١٩٩١، ص ٥.

بأنه كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع يلجأ إليه الجاني لتنفيذ مشروعه الإجرامي بهدف الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر، كما منع القانون محكمة أمن الدولة العليا بالنظر في الجرائم الإرهابية دون التقيد بقواعد الاختصاص المنصوص عليها في المادة ٢٩٧ من قانون الإجراءات الجنائي المصري وهذا بالطبع يعد اعتداءً على الاختصاصات المخولة للمحاكم العادية وكان الأجدر بالمشرع أن يترك الاختصاص بنظر تلك الجرائم للمحاكم الجنائية لاتصالها بالحرية الشخصية للمواطنين(٢).

أما في فرنسا فقد صدر قانون مكافحة الإرهاب الأول رقم ١٠٢٠ في ١٩٨٦/٩/٩ محدداً على سبيل الحصر الجرائم التي إذا اقترنت بدوافع التخويف أو الرعب فإنها تخضع لأحكام قانون مكافحة الإرهاب حيث اورد قانون الإجراءات الجنائية الفرنسية تعداداً لتلك الجرائم(١) ثم صدر قانون جديد للإرهاب في فرنسا في عام ٢٠٠٥ وقد اقره البرلمان الفرنسي وتم تشديد الإجراءات والتدابير الأمنية وتعطى قوات الأمن والقضاء التشريعي تعطيل وضرب ما تعتبره خلايا إرهابية بشكل وقائي ومن أهم ما تضمنه القانون الجديد تكثيف اللجوء إلى كاميرات المراقبة والاحتفاظ بها في الأماكن العامة وإلزام شركات النقل بوضع بياناتها بتصرف أجهزة الأمن والقضاء عند الحاجة ويطيل القانون الجديد مدة التوقيف الاحتياطي إلى ٦ أيام بدل ٤ أيام قبل تقديم المتشبه بهم إلى قاضي التحقيق وتم تشديد العقوبات الجنائية إلى ٢٠ سنة بدل من ١٠ سنوات في الجرائم الإرهابية ويخول القانون الجديد المحافظين منع الأفراد الذين يعتبرون مصدر تهديد للأمن العام الدخول إلى الملاعب الرياضية.

أما في الأردن فقد عرفت المادة ١٤٧ من قانون العقوبات الاردني رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠١ المقصود بالإرهاب: بأنه استخدام العنف أو التهديد باستخدامه أياً كانت بواعثه وأغراضه يقع تنفيذاً لعمل فردي أو جماعي بهدف الإخلال بالنظام العام أو

(٢) المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ص ١٤٣.

(١) انظر لمزيد من التفصيل: شهاب مفيد ، تقرير مقدم إلى مجلس الشورى المصري، ١٩٩٣، ملحق رقم ٤، ص ٦١.

تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر إذا كان من شأن ذلك إلقاء الرعب بين الناس وترويعهم أو تعريض حياتهم وأمنهم للخطر...)[٢].

ثم بعد ذلك وفي عام ٢٠٠٦ أصدر الأردن قانوناً مستقلاً بذاته أطلق عليه قانون مكافحة الإرهاب (٣) ، حيث عرفت المادة الثانية منه العمل الإرهابي بأنه: كل عمل مقصود يرتكب بأي وسيلة كانت تؤدي إلى قتل أي شخص أو التسبب بإيذائه جسدياً أو إيقاع أضرار في الممتلكات العامة أو الخاصة أو في وسائط النقل أو البيئة أو في البنية التحتية أو في مرافق الهيئات الدولية أو البعثات الدبلوماسية إذا كانت الغاية منه الإخلال بالنظام العام وتعريض سلامة وأمن المجتمع للخطر أو تعطيل تطبيق أحكام الدستور أو القوانين أو التأثير على سياسة الدولة أو الحكومة أو إجبارها على عمل ما أو الامتناع عنه أو الإخلال بالأمن الوطني بواسطة التخويف أو الترهيب أو العنف، كما منحت المادة ٥ من القانون مدار البحث الأجهزة الأمنية صلاحية القبض والاحتفاظ بالمشتبه بهم لمدة لا تتجاوز أسبوعين ويجوز للمدعي العام تمديدها لمدد مماثلة ولأسباب مبررة.

كما اعتبرت المادة ٩ من القانون أعلاه أن محكمة أمن الدولة هي المختصة في الجرائم الإرهابية.

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا أن المشرعين الفرنسي والأردني نصا على قانونين مستقلين لمكافحة الإرهاب إلا أن المشرع الفرنسي أعطى صلاحية التحقيق والفصل في قضايا الإرهاب للبوليس القضائي والنائب العام وقاضي التحقيق والمحاكم المختصة وهو ما افتقده المشرع الأردني والمصري والذي عهد بالتحقيق في تلك القضايا لمحاكم أمن الدولة وهي تعتبر من قبيل المحاكم الخاصة.

وبالتالي نرى أن الجرائم الإرهابية والاعتقال الذي يأتي بسببها يمارس ويطبق من قبل محاكم خاصة ولا يعتبر من القرارات الإدارية المتعلقة بالتوقيف الإداري والتي يتم الطعن بها أمام محكمة العدل العليا ذلك أن محكمة التمييز الأردنية هي المختصة بالنظر في الطعون ضد القرارات التي تصدر بسبب الاشتباه

---

(٢) انظر قانون العقوبات الأردني رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠١، مادة(٤٧)

(٣) انظر قانون مكافحة الارهاب رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٦ ،المواد(٩،٥،٢)

بنشاط إرهابي من قبل شخص وهذا ما أكدته المادة الرابعة مـن قـانون مكافحـة الإرهاب الأردني مدار البحث كما أن الاعتقال بسبب الإرهاب والأسباب الـسياسية ينظر فيه النائب العام وقاضي التحقيق والمحاكم المختصة في فرنسا، وعليه نرى أن التوقيف الإداري الذي يمارس من السلطة التنفيذية وذلك بهدف المحافظة على النظام العام هو قرار إداري يأتي استناداً إلى القوانين الاستثنائية أو قوانين منع الجرائم هو شيء مختلف عن القرار الذي يصدر عن المحاكم المختصة بهدف المحافظة علـى النظام العام ذلك أن القرار الثاني هو قرار قضائي يتم الطعن به أمام محاكم القضاء العادي يعكس القرار الأول الذي تم الطعن به أمام القضاء الإداري أو محكمة العدل العليا كما هو الحال في الأردن كما أن القرار القضائي يستند إلى قانون خاص وهو قانون مكافحة الإرهاب أو قوانين العقوبات ونحن نعلم أن قانون العقوبات يتم تطبيقه من قبل السلطة القضائية فالأمر مختلف إذن بين الأمرين.

ثانيا : إرجاع قرارات الاعتقال إلى أسباب اقتصادية (١)

هناك من يرى أن من الأهمية بمكان إرجاع قرارات الاعتقال إلى أسـباب اقتصادية باعتبار أي مساس بالقوانين الاقتصادية للبلد قد يؤدي إلى الإخلال بالأمن الوطني وإخلال بالنظام العام والآداب ومن خلال تتبع هذا المظهر في مصر وفرنسا والأردن وباعتبار أن الأسباب الاقتصادية قد تكون دافعاً للاعتقال، نرى أن المشرع المصري لم يذكر اسباب اقتصادية يكون من شـأنها اعتقـال المـواطنين بـسبب مباشرتهم لتجارة معينة أو احتكارهم لمواد معينة وبعكس المشرع الفرنـسي الـذي سمح باعتقال كل ما يهدد سياسة الأسعار والتموين أما المشرع الأردني فقد سـمح باعتقال الأشخاص الذي تعتبر أفعالهم مضرة بسلامة المملكة ويشكلوا خطراً علـى الأمن العام والنظام وسمح من خلال أنظمة الدفاع بتنظـيم موضـوعات الاتجـار، والتصدير والإنتاج بما في ذلك تحديد الحد الأعلى للأسعار، اما محكمة العدل العليا الأردنية فكان لها رأي في هذا المجال واعتبرت أن تحديد الحد الأعلـى للأسـعار يندرج ضمن المحافظة على الأمن العام والدفاع عن المملكة.

---

(١) المحجوب، الاعتقال الاداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية ، ص ١٧١

3:1:3:1: إرجاع قرارات الاعتقال إلى التدابير الخاصة بأمن الدولة ومنع الجريمة في الظروف العادية:

إن القاعدة العامة والأصل أن لا تلجأ الدولة لتقييد الحريـات والتـضييق عليها إلا في الحالات الاستثنائية وفي الظروف الحرجة بحيث لا يكون أمام الدولـة من وسيلة إلا إعلان حالة الطوارئ وإطلاق يد السلطة التنفيذية وذلك بغية المحافظة على النظام العام إلا إن ما لاحظناه من خلال دراستنا لهذا الموضـوع أن بعـض الدول مثل مصر والأردن تجيز الاعتقال الإداري في الظروف العاديـة وبـدعوى المحافظة على أمن الدولة بعكس ما هو الوضع في فرنسا التي لم تلجأ لـه إلا فـي الظروف الاستثنائية كما أوضحنا سابقاً فنبدأ أولا بالوضع في فرنسا، لم نلحظ مـن خلال تتبعنا لحالات الاعتقال وكيفية ممارسته في فرنسا إلا من خلال حالة الطوارئ ولم نجد قوانين خاصة تجيز الاعتقال في الظروف العادية من قبل السلطة التنفيذيـة إلا إننا نستطيع أن نقول أن هناك قانون في فرنسا كان يطبق في الظروف العاديـة أسمته قانون الأمن والحرية ويسمح باحتجاز الشخص عدة ساعات في حالـة عـدم استطاعته إثبات هويته وذلك من اجل الوقاية من الاعتداء على الأمن والنظام العـام ولكن هذا الإجراء كان مستخدماً من قبل البوليس القضائي وذلـك بهـدف تـوفير الضمانات المقررة لاحترام الحقوق والحريات الفردية وبالنتيجة نقول أن فرنسا لـم تعرف الاعتقال والتوقيف الإداري خارج نظام حالة الطوارئ والظروف العـصيبة وهذا ما أتضح لنا من خلال دراستنا.

أما في مصر فقد صدرت عدة قوانين تجيز الاعتقال في الظروف العاديـة واستمر تطبيق تلك القوانين الى ان تم الغائهما في عام ١٩٧٢م وبالتالي لم يعد يوجد في مصر تشريع دائم يجيز الاعتقال خارج حالة الطوارئ. ولم تعد هنـاك تـدابير خاصة بأمن الدولة تجيز الاعتقال خارج حالة الظروف الاستثنائية_ أما فـي الأردن فأن الموضوع مختلف فلا زال قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤م مطبقاً ويجيز الاعتقال في حالات خاصة وذلك بهدف المحافظة على الأمن العام وهـذا القـانون بالرغم من مرور أكثر من نصف قرن عليه لم يجرِ عليه أي تعديل، ونحن نرى أن كل دولة غايتها الأساسية المحافظة على الأمن والنظام العـام واسـتقرار نظامهـا

السياسي والاقتصادي وبالتالي فأنه لا ضير من أن تقوم الدولة بالمحافظة على النظام العام ولكن نرى أن يتم ذلك من خلال السلطة القضائية ومن خلال قانون العقوبات وقانون اصول المحاكمات الجزائية بحيث يتم تعديل قانون العقوبات بحيث يشمل كل الحالات التي يمكن أن تهدد الأمن العام والنظام أو أن يتم تطبيق التدابير الخاصة بالمحافظة على النظام العام بأضيق الحدود وفي الحالات المحددة حصراً وأن يمارس القضاء رقابة أكثر على سلطة الإدارة في مثل هذه الحالات التي تقيد فيها الحريات وتعتقل الأفراد بحجة النظام العام وأن توفر ضمانات كافية وذلك من اجل حماية الحرية الفردية وأن يكون هناك توازن بين المصلحة العامة والمصلحة الفردية.

إذن نحن مع المحافظة على النظام العام ولكن الأصل أن يتم من خلال السلطة القضائية صاحبة الاختصاص الأصيل في ملاحقة كل المجرمين الذين يهددون أمن الوطن وإذا ما كان يستلزم أن تكون السلطة التنفيذية هي الأقدر على تقدير ذلك وملاحقة المشبوهين والمهددين للنظام العام فإننا نرى وكما أسلفنا أن تكون الإدارة مقيدة وفق حالات خاصة ومحددة حصراً بالقوانين ذات العلاقة وأن لا تتعسف باستخدام هذا الحق بحجة المحافظة على النظام العام بالإضافة إلى ضرورة وجود مزيد من الرقابة القضائية والضمانات القانونية الكافية للمشبوهين وذلك حتى لا تكون الحرية هي الاستثناء وتقييدها هو الأصل وحتى لا تتغول السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية.

1 : 3 : 2 الجهات المختصة بإصدار هذا الإجراء:

بداية نشير الى أن السلطة التنفيذية هي التي تباشر هذا الإجراء من الناحية العملية وذلك في الظروف الاستثنائية وفي الظروف العادية ففي فرنسا أعطى الدستور الفرنسي الحق لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة الإجراءات الاستثنائية التي يرى إنها تكفل حماية النظام والأمن العام ومواجهة الأزمات كما أن الدستور الفرنسي أيضا أجاز لرئيس الدولة والوزير الأول أن يلجأ إلى البرلمان يطلب منه تفويضاً تشريعياً في إصدار أوامر في الموضوعات المحجوزة للتشريع وذلك بغية

مواجهة المخاطر التي تهدد أمن الدولة ولكن يجب أن نوضح هنا أن الدستور الفرنسي لا يخول رئيس الجمهورية إصدار قرارات اعتقال فردية مستقلة ولهذا يصدر الرئيس قواعد عامه محددة تطبق بعد ذلك بقرارات فردية بإعتقال الأفراد كما يختص مجلس الوزراء وبرئاسة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ وسلطة إعلان الأحكام العرفية على أن لا يعمل بها أكثر من ١٢ يوماً إلا بموافقة البرلمان.
ونشير هنا إلى أن قانون الطوارئ في فرنسا لم ينظم موضوع الاعتقال إذ ينظمه في فرنسا الأمر الصادر في ٧/أكتوبر ١٩٥٨م – وبالتالي فإن السلطة التنفيذية هي التي تأمر بالاعتقال ممثلة بوزارة الداخلية وتأمر به تحديداً مديرية المقاطعات كجزاء وقائي(١). وقد تم تطبيق هذا الإجراء مؤخراً وتحديداً في نهاية عام ٢٠٠٥م حيث أعلنت حالة الطوارئ في فرنسا وذلك في إعقاب اضطرابات خطيرة وقعت في عدد من المدن حيث سمحت المادة الخامسة من قانون الطوارئ للمحافظين باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام ومن بينها الاعتقال.

أما في مصر فقد أصدر المشرع المصري عدة تشريعات استثنائية وذلك لمواجهة ألازمات التي قد تحدث وان المتمعن في نصوص الدستور المصري يلاحظ أن رئيس الدولة يتولى السلطة التنفيذية ويشارك في تطبيق السياسات مع وزرائه وهو الذي يعلن حالة الطوارئ ويعلن الأحكام العرفية وقد جرى العرف في مصر على تعيين رئيس مجلس الوزراء حاكماً عسكرياً عاماً(٢).

ويمنح قانون الطوارئ في مصر لرئيس الجمهورية باعتباره الحاكم العسكري أو من ينيبه رئيس الوزراء ووزير الداخلية سلطات واسعة لوضع القيود على حرية الأفراد والقبض عليهم واعتقال المشتبه منهم والمحافظة على النظام والأمن العام دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية ، كما تتمتع أجهزة الأمن بسلطات استثنائية واسعة تشمل تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامة للقبض على المشتبه فيهم والمحافظة على الأمن العام والنظام العام

---

(١) الدقدوقي، نجيب مفتاح ، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ص٤٤.
(٢) الشواربي عبد الحميد ، الجريمة السياسية واوامر الاعتقال وقانون الطوارئ، ١٩٨٩، ص١٠٧.

واعتقالهم وقد أجاز قانون الطوارئ اتخاذ هذه التدابير بموجب أوامر شفوية على أن تعزز كتابة خلال (٨) أيام[٣].

وعليه فإنه وحسب التشريعات المصرية فان لرئيس الجمهورية أن يصدر هو أو من يفوضه في ذلك من القرارات أو الأوامر التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام ومن بينها بالطبع الاعتقال- وعليه فان السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة أو من يفوضه كرئيس مجلس الوزراء أو وزير الداخلية أو المحافظين إصدار الأوامر للقبض على المشتبه بهم والمحافظة على النظام والأمن العام وذلك بهدف الحفاظ على كيان الدولة والأمن والنظام العام وبالطبع فان الذي يقوم بتنفيذ هذه الأوامر هم الأجهزة الامنيه، وفي الواقع العملي فان وزارة الداخلية هي التي تولى حالياً إصدار أوامر الاعتقال واعتقال المشتبه بهم وذلك بموجب المادة (٣) من قانون الطوارئ الذي أعطى رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه سلطة اعتقال الأشخاص للمحافظة على الأمن والنظام العام. كما انه وفي الظروف العادية وجدت في مصر قوانين تسمح لرئيس الجمهورية بإصدار أوامر اعتقال للمحافظة على النظام العام ومنها جاء القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤م في شان بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة- إلا أن جميع هذه القوانين ألغيت ولم يبقَ في النظام القانوني المصري تشريعات تجيز الاعتقال خارج حالة الطوارئ والتي ما زالت مطبقة حتى الان.

<u>أما في الأردن</u>:- فان الإحكام العرفية تصدر بناءً على ارداة ملكية وذلك بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ويتم تعيين شخص بمقتضى قانون الدفاع مهمته اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية للدفاع عن الوطن وبموجب القوانين والأنظمة التي تصدر بهدف الدفاع عن الأردن والمحافظة على الأمن والنظام العام فانه يمكن إصدار أوامر اعتقال بغية المحافظة على النظام والأمن العام حيث منحت المادة (٩) من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩م رئيس الوزراء بأمر يصدره في هذا الشأن أن

---

(3) رد مركز حقوق الانسان لمساعدة السجناء على تقرير الحكومة المصرية الرابع والمقدم للجنة مناهضة التعذيب إعمالاً لنص المادة ١٩ من اتفاقية مناهضة التعذيب.

Http :www. Hrcap. Org/ -A-Reports/ Repert44 / intro.

يوعز بتوقيف أي شخص وله أيضا أن يأمر بالاحتفـاظ بـذلك الـشخص تحـت الحراسة[١].

كما أن تعليمات الإدارة العرفية لسنة١٩٦٧م الصادرة بمقتضى المادة١٢٥ من الدستور قد خولت في المادة الرابعة من تلك التعليمات الحاكم العسكري والحكام العسكريين المحليين سلطة إلقاء القبض على أي شخص وتوقيفه واحتجازه للمدة التي يراها مناسبة وذلك للمحافظة على الأمن والسلامة العامة ولقد أجاز نظـام الـدفاع رقم٢ لسنة١٩٣٩ لرئيس الوزراء بموافقة الملك تفويض صلاحياته إلى أي وزير أو أي موظف من موظفي المملكة أو أي ضابط من ضباط الجـيش العربـي بجميـع صلاحياته بمقتضى هذا النظام أو لقسم منها وعليه فقـد فـوض رئـيس الـوزراء بمقتضى أمر الدفاع رقم ٥٠ لسنة١٩٦٥م ونظام الدفاع رقم٧ لسنة١٩٧١م وزيـر الداخلية والمحافظين ومتصرفي الالويه ومديري الاقضية نفس الصلاحيات المستمدة من نظام الدفاع رقم ٢ ورقم٤ لسنة ١٩٣٩م ليمارسوها كلاً ضمن منطقة اختصاصه وهكذا أصبح رئيس الوزراء ووزير الداخلية والمحافظين ومتصرفوا الألوية ومديرو الاقضية يتمتعون بصلاحية توقيف الأشخاص استناداً إلى أحكام المادة٩ مكررة من نظام الدفاع رقم٢ لسنة١٩٣٩م[١].

إذن وفي الظروف الاستثنائية والتي خصص لها الدستور الأردني مادتين، المادة ١٢٤ والتي تتعلق بحالة الطوارئ والمادة ١٢٥ والتي تتعلق بالأحكام العرفية ويكون اختصاص من يصدرها هو جلالة الملك ومـن خـلال هـذه التـشريعات الدستورية والقوانين والأنظمة التي تصدر في الظروف الاسـتثنائية فـان الـسلطة التنفيذية لها صلاحيات توقيف وإلقاء القبض على الأشخاص المهددين للنظام العـام ولرئيس الوزراء وبموافقة الملك منح هذه الصلاحيات لوزير الداخلية والمحـافظين ومدراء الاقضية وبموجبها يستطيعون اعتقال وتوقيف الأشخاص المشتبه بهم والذين يشكلون تهديداً للأمن العام والنظام العام.

---

(١) الجبور، ندوه حول التوقيف الاداري، مجلة نقابة المحامين،١٩٩٦م،. ص٩.

(١) شطناوي، حق الامن الشخصي في التشريع الاردني، ص٦٤.

هذا عن التوقيف في الظروف الاستثنائية أما بالنسبة للتوقيف في الظروف العادية فانه وبالرجوع إلى قانون منع الجرائم رقم٧ لسنة١٩٥٤م فان للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية والحكام الإداريين صلاحية توقيف الأشخاص المشتبه بهم والذين يشكلون خطراً على الأمن العام والنظام العام مستندين إلى نصوص قانون منع الجرائم حيث انه وإذا ما رأى الحاكم الإداري أن احد الأشخاص من أجل تركه حراً طليقاً أن يخل بالأمن والنظام العام أن يأمره بتقديم كفالة مالية أو عدلية على أن يبقى موقوفاً لحين تقديم هذه الكفالة (٢) .

وبناءً على ما تقدم فان السلطة التنفيذية هي التي تتولى إصدار أوامر الاعتقال والتوقيف وذلك بهدف المحافظة على النظام العام وذلك استناداً إلى الأنظمة والقوانين ذات الصلة وتقوم بممارسة الإجراء الضبطي وتوقيف الأشخاص الخطرين على الأمن والنظام العام بواسطة من يمثلها.

---

(٢) درادكة فؤاد، التوقيف الاداري وضروراته، ندوة حول ضوابط التوقيف الاداري واخلاء السبيل ، المعهد القضائي،١٩٩٧ ص١٢٧.

الفصل الثاني

الحماية القانونية لحق الحرية والأمان الشخصي

إن تقرير حقوق الإنسان وضمان التمتع بها مسعى دائم للإرادة الدولية، ولقد حققت الأمم المتحدة نشاطاً ملحوظاً في تقنين حقوق الانسان وحرياته، فهناك إجماع واتفاق على المستوى الدولي وذلك من خلال الاتفاقات والمواثيق الدولية وعلى المستوى الوطني من خلال القوانين والدساتير الداخلية، على ضرورة احترام الحقوق العامة والحريات للأفراد وحمايتها. ولقد تقررت الحقوق والحريات في الشرق قبل أربعة عشر قرناً وذلك عند ظهور الإسلام، أما في الغرب فلم يبدأ التحديد الدقيق إلا بإعلان الاستقلال الأمريكي عام ١٧٧٦ الذي أثر في الدستور الأمريكي الأول عام ١٧٨٧، وإعلان الحقوق الفرنسية عام ١٧٨٩(١)، وبالنتيجة لا نجد دستوراً في أيامنا هذه إلا وقد أفرد فصلاً خاصاً تضمن الحقوق والحريات الأساسية الممنوحة للفرد، كما تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مواداً تناولت حق الإنسان في الحرية والأمن الشخصي، وحريته في التنقل، فالأمن الشخصي مقدس لا يجوز المساس به أو الانتقاص منه وهو يمثل الحرية الشخصية في أدق صورها في حق الإنسان في أن لا يقبض عليه أو يحبس إلا وفقاً لأحكام القانون،

---

(١) الخطيب نعمان أحمد ،القاعدة الدستورية أهم ضمانات حقوق الإنسان،ورقة عمل مقدمة إلى ورشة العمل العربية الثانيةالتي عقدها المركز الاقليمي للامن الانساني، المعهد الدبلوماسي الاردني ، تاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٢ ،ص١-١٠.

ويعتبر هذا الحق من أهم الحريات الفردية واللبنة الأساسية التي تكفل الحريات الأخرى، فحق الفرد في الأمن معناه – حق الإنسان في أن يعيش في أمن واطمئنان دون رهبة أو خوف، ويمنع على السلطة العامة القبض عليه، أو حبسه تعسفياً، وعدم اتخاذ أي إجراء يمس أمن الفرد بغير حق إلا بموجب القانون، وفي أضيق الحدود ومع مراعاة الضمانات المقررة لحماية هذا الحق، ويترتب على الدولة توفير الحماية الكافية للفرد، والتي تمنع الغير من الاعتداء عليه، ولقد كفلت الشريعة الإسلامية والدساتير الداخلية للدول والاتفاقيات الدولية حق الإنسان في الحرية والأمن الشخصي، فقد قال تعالي في كتابه العزيز في سورة لبقرة: "**فلا عدوان إلا على الظالمين**"(١).

كما نص الدستور الأردني في المادة السابعة منه على " أن الحرية الشخصية مصونة"، كما نصت المادة الثامنة منه أيضاً على أنه " لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفقاً لأحكام القانون"، ونصت المادة الثالثة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على " أن لكل شخص الحق في الحياة والحرية وسلامة شخصه".

ولكن نشير هنا إلا أنه وبالرغم من الضمانات التي تضمنتها النصوص الدولية والداخلية للدول للحفاظ على حرية الإنسان وأمنه الشخصي، الا ان ذلك لا يمنع الحد من الحرية بطريقة قانونية اذا توافرت المبررات الضرورية واللازمة مثل الحفاظ على الأمن القومي أو الأمن العام.

وعليه فإن الشريعة الإسلامية والدساتير والمواثيق الدولية تقضي بضرورة حماية الحرية الشخصية وكفالتها وعدم المساس بها إلا لضرورة تقتضيها مصلحة المجتمع في حماية أمنه، وإذا ما اقتضت تلك الضرورة المساس بالحرية الشخصية فيجب أن يكون هناك ضمانات دستورية أو قانونية؛ لحماية تلك الحرية، وذلك لإحداث التوازن بين الحقوق والحريات الفردية، وبين مصلحة المجتمع في حماية أمنه وسلامته،وبناءً على ما تقدم سوف نتعرض وبشكل مفصل للحماية الدستورية والقانونية لحق الإنسان في الحرية الشخصية، وحق الأمان على شخصه وذلك من خلال مايلي:

---

(١) سورة البقرة، الآية رقم ١٩٣.

2 : 1 مشروعية التوقيف (الاعتقال الإداري) من وجهة نظر القانون الدولي والدساتير العالمية

إن نقطة التحول في تاريخ حقوق الإنسان في العالم كانت عشية قيام الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩، حيث بدأت دول العالم منذ ذلك التاريخ تحسب لهذه الحقوق حسابها في دساتيرها وقوانينها، وجاء قانون التحقيقات الجنائية الفرنسي لعام ١٨٠٨ ليحيط المتهم بمختلف أنواع الضمانات، وذلك للحفاظ على حقوقه في الحرية والسلامة المادية والمعنوية، وقد حذت أكثر الدول حذوه وتبنت مبادئه إلى أن سادت هذه المبادئ دساتير وقوانين دول العالم[١].

إن التوقيف (الاعتقال الإداري) يعتبر اعتداءً على الحرية الشخصية، فلكل إنسان الحق في الحرية الشخصية، فلا يجوز إلقاء القبض عليه واحتجازه إلا وفقاً لأحكام القوانين ذات الصلة، وعلى نحو بعيد عن التعسف، فحق الإنسان في الحرية الشخصية حق أساسي من حقوقه، إلا أنه يجوز لحكومات الدول وفي بعض الحالات المحددة أن تحرم الأفراد من حرياتهم، وذلك في ظل الظروف الاستثنائية والطارئة، وقد أيدت ذلك الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية السياسية لعام ١٩٦٦، حيث جاء في المادة الرابعة منها: " أنه في حالة حدوث خطر عام استثنائي يهدد وجود الأمة، ويعلن عنه بصك رسمي فإن الدولة تستطيع أن تتخذ في أضيق الحدود تدابير مخالفة للالتزامات المنصوص عليها في هذه المعاهدة، شريطة ألا تكون مخالفة للالتزامات الأخرى التي يفرضها القانون الدولي"، وبالتالي فإن الخطورة التي تهدد المجتمع تبيح للدولة التدخل والحد من حريات الأفراد واعتقالهم، وذلك للدفاع عن المجتمع وحماية للنظام العام، ولكن الحد من تلك الحريات يجب أن يكون في أضيق الحدود، وضمن ضمانات قانونية تكفل للفرد عدم الإساءة له، فالمعايير الدولية لحقوق الإنسان تنص على سلسلة من الإجراءات التي تكفل للفرد الحماية، حرصاً على ألا يجرد من حريته على نحو غير مشروع أو بصورة تعسفية.

---

(١) علي الدين رشا ، أثر نظم الطوارئ على حقوق الإنسان. www.smsma41vaw.com

وسوف نبين تالياً النصوص القانونية في المواثيق الدولية، والدساتير العالمية، والتي نصت على احترام حقوق الإنسان وعدم جواز التعرض لحريته الشخصية، ذلك أن الحق في الحرية يرتبط ارتباطاً جوهرياً بالحماية من التعرض للاحتجاز التعسفي، أو دون سند من القانون، ثم نبحث بعد ذلك مشروعية التوقيف (الاعتقال الإداري) في ظل هذه النصوص والمواثيق الدولية، وعليه سوف نقوم بتناول ذلك على النحو التالي:-

1:1:2: النصوص القانونية في المواثيق الدولية والدساتير العالمية، والتي تنص على الحق في الحرية الشخصية.

الحرية الشخصية هي حق الفرد في أن يأمن على نفسه، وعلى ماله، وعلى عرضه من ناحية، وان ينتقل داخل الدولة وخارجها دون قيود من ناحية أخرى، وان يمنع دخول الآخرين لمسكنه دون إذن إلا في الأحوال التي حددها القانون[1].

فالحرية الشخصية لا يجوز المساس بها إلا لضرورة تقتضيها مصلحة المجتمع في حماية أمنه، أو اقتضاء حقه في العقاب، وإذا اقتضت هذه الضرورة المساس في الحرية الشخصية، فيجب أن يكون هناك ضمانات تكفل تلك الحرية، سواء كانت ضمانات دستورية، أو قانونية، لإحداث التوازن بين الحقوق والحريات الفردية، وبين مصلحة المجتمع في حماية أمنه وسلامته،مع الاعتقال تبدأ عملية الاحتجاز ولا ينبغي أن يحدث الاعتقال إلا بتخويل قانوني، ولابد للاعتقال أن يخضع في جميع الأحوال للإشراف القضائي والمراقبة لتأمين اتفاقه مع القانون، وسوف نعرض تالياً أهم النصوص القانونية الدولية المتعلقة بهذا الشأن.

أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والذي اعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٧ والمؤرخ في ١٠ كانون أول لعام ١٩٤٨ وقد تضمن هذا الإعلان المبادئ التالية[2]، والمتعلقة بحرية الإنسان وعدم جواز اعتقاله:

(١) ليلة كامل ، النظم السياسية، القاهرة، ١٩٦٣، ص ١٧١.

(٢) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المؤرخ في ١٩٤٨/١٢/١٠ والصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.

المادة الثالثة " لكل فرد حق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه".
المادة التاسعة " لا يجوز اعتقال أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفياً".
المادة الحادية عشرة "كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه".

ثانياً: العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ المؤرخ في كانون أول لعام ١٩٦٦، وقد تضمن هذا العهد مجموعة من المبادئ القانونية محورها عدم جواز توقيف الأشخاص واعتقالهم تعسفياً، والضمانات القانونية المقررة له[١]:

المادة التاسعة: 1- " لكل فرد حق في الحرية وفي الأمان على شخصه ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفياً، ولا يجوز حرمان احد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للأجراء المقرر فيه ".

2- " يتوجب إبلاغ أي شخص يتم توقيفه بأسباب هذا التوقيف لدى وقوعه كما يتوجب إبلاغه سريعاً بأي تهمة توجه إليه ".

3- " يقدم الموقوف أو المعتقل بتهمة جزائياً سريعاً إلى احد القضاء ...." .

4- " لكل شخص حرم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال، حق الرجوع إلى محكمة تعمل هذه المحكمة دون إبطاء في قانونية اعتقاله، وتأمر بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني ".

5- " لكل شخص كان ضحية توقيف او اعتقال غير قانوني حق في الحصول تعويض".

المادة العاشرة : " يعامل جميع المحرومين من حريتهم معامله إنسانية تحترم الكرامة الأصلية في الشخص الإنساني ".

المادة الثانية عشره : " لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولي ما حق حرية التنقل فيه، وحرية اختيار مكان أقامته، ويحق لكل فرد حرية مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده ".

---

(١) العهد الخاص في الحقوق المدنية والسياسية ، المؤرخ في كانون الاول لعام ١٩٦٦.

المادة ١٤ فقرة ٢ " من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانوناً ".

فقره ٣ " لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة بالضمانات الدنيا التالية :

أ. أن يتم إعلامه سريعاً بالتهمة الموجهة إليه وأسبابها.

ب. أن يعطى من الوقت ومن التسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه وللاتصال بمحام يختاره بنفسه.

ج. أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له .

د. أن يحاكم حضورياً وأن يدافع عن نفسه بشخصه او بواسطة محامي ..

فقرة ٧ " لا يجوز تعريض احد مجدداً للمحاكمة أو للعقاب على جريمة سبق وأن أدين بها أو برئ منها بحكم نهائي، وفقاً لقانون الإجراءات الجنائية في كل بلد ".

ثالثا: الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠ (١): والتي تضمنت الالتزام باحترام حقوق الإنسان ومن ضمنها:

المادة الخامسة الفقرة الأولى " لكل فرد الحق في الحرية وفي الأمان على شخصه، ولا يجوز تجريد احد من حريته إلا في الحالات التالية، ووفقاً لإجراء ينص عليه القانون:

أ. الاعتقال المشروع لشخص بعد إدانته من طرف محكمة مختصة.

ب. التوقيف أو الاعتقال القانوني للشخص بسبب عدم امتثاله لأمر قانوني صادر عن محكمة، أو بغية تأمين الوفاء بالتزام ينص عليه القانون.

ج. التوقيف أو الاعتقال المشروع لشخص بغرض تقديمه للسلطة القانونية المختصة بناءً على اشتباه معقول في انه ارتكب جريمة ما أو عندما يرى أن ذلك الاعتقال معقول للحيلولة دون ارتكابه جريمة أو فراره بعد أن يكون قد ارتكب تلك الجريمة .

د. التوقيف أو الاعتقال المشروع لشخص بغرض منعه من دخول البلد بدون ترخيص، أو لشخص تتخذ في حقه إجراءات ترحيل أو تسليم .

---

(١) الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المؤرخة في ١٩٥٠/١١/٤

فقرة ٢" كل شخص يتم توقيفه أو اعتقاله يطلع بصفة عاجله على أسـباب اعتقالـه وعلى التهمة الموجه ضده .
فقرة ٣ " كل شخص يتم توقيفه يجب ان يحال بصورة عاجله إلى قاضٍ، أو موظف اخر مرخص له قانوناً بممارسة سلطة قضائية، ويكون له الحق في غضون مهلـة معقولة في محاكمة، أو في أن يطلق سراحه ريثما يحين موعد محاكمة.
فقرة ٤ " كل شخص يجرد من حريته بالتوقيف أو الاعتقـال يخـول حـق اتخـاذ إجراءات تكفل سرعة البت في مشروعية اعتقاله من قبل محكمة، أو الأمر باطلاق سراحه إذا ثبت أن الاعتقال غير مشروع.
فقرة ٥ " كل شخص يقع ضحية توقيف أو اعتقال بما يخالف أحكام هذه المادة لـه حق تعويض واجب النفاذ".
رابعاً : **الاتفاقية الأمريكية لعام** ١٩٦٩[١] والتي دخلت حيز النفاذ عام ١٩٧٨ بعـد تصديق إحدى عشره دولة عليها ولقد تضمنت العديد من المبادئ العامـة لحقـوق الإنسان، ومنها المادة السابعة فقرة ١، " لكل فرد الحق في الحرية الشخصية وفـي الأمان على شخصه ".
فقره ٢ " لا ينبغي ان يتجرد أحد من حريته الطبيعيـة إلا للأسـباب و بالـشروط المقررة سلفاً في دستور الدولة الطرق المعينة، أو بموجب القانون الذي يتم إقـراره تبعاً لذلك ".
فقرة ٣ " لا ينبغي أن يتعرض احد للاعتقال التعسفي أو السجن" .
خامساً : **الميثاق الإفريقي** [٢]والذي تم التوقيع عليه عام ١٩٦٣ يؤكد التزام الـدول الإفريقية باحترام حقوق الإنسان، ومنها المادة السادسة " لكل فرد الحق في الحريـة وفي الأمان على شخصه، ولا يجوز أن يحرم احد من حريته ألا للأسباب وبالشروط المنصوص عليها مسبقاً في القانون، ولا يجوز بصورة خاصة أن يعتقل أو يحتجز شخص تعسفاً ".

---
(١) الاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان المؤرخة في ١١/٣/ لعام ١٩٦٩ والتي دخلت حيز النفاذ عام ١٩٧٨.
(٢) الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٥.

سادساً : - حقوق الإنسان في الدول الاشتراكية السابقة [٣] حرص كل من الدستور السوفياتي لعام ١٩٣٦ ومثيله لعام ١٩٧٧على الحريات الشخصية للمواطنين وواجباتهم الأساسية، فقد نصت المادة ١٩٧٠ منه على أن الحرية الشخصية مضمونة لمواطنين الاتحاد السوفيتي، ولا يجوز اعتقال احد إلا بقرار من المحكمة أو بأمر من النيابة ".

سابعاً : - مشروع الميثاق العربي لحقوق الإنسان والذي تم إقراره في الخامس عشر من أيلول من عام ١٩٩٤، ويؤكد هذا الميثاق في المادة الخامسة منه على حق كل فرد في الحياة في الحرية وفي سلام شخصه، وينص على قرينة البراءة في المادة السابعة منه، كما ينص الميثاق على انه من كان ضحية قبض أو إيقاف بشكل غير قانوني الحق في التعويض[١].

سابعاً: - الدساتير العربية - اشتركت الأقطار العربية بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان ساعة إقراره، وتبنته الأقطار الأخرى عند انضمامها إلى هيئة الأمم المتحدة بعد ذلك، كما وقعت اغلب الدول العربية على معظم الاتفاقيات والعهود الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وكان من نتيجة ذلك، أن قامت الأقطار العربية بإدخال أكثر المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان في دساتيرها عند وضعها لها، و من أهم المبادئ تضمنها هذه الدساتير والمتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية يمكن إجمالها بما يلي : - [٢]

أ- الحرية حق طبيعي مقدس، وتكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم.

ب- لا يجوز القبض على إنسان، أو حبسه، أو تفتيشه، أو تقييد حريته بأي قيد، أو منعه من التنقل، إلا وفقاً للقانون

ج-كل مواطن يقبض عليه، أو يحبس، أو تقيد حريته، يجب معاملته بما يحفظ له كرامته الإنسانية.

---

(٣) علوان محمد ، حقوق الانسان ، ١٩٩٧، ص ٢٧.

(١) علوان، حقوق الانسان ، ص ١٤٧.

(٢) اثر القوانين ونظم الطوارئ على حقوق الانسان و وحرياته المقرره بمقتضى المواثيق الدولية في الوطن العربي(www.nalbar.orq.Ib/right) .

ثامنا" – في الشريعة الإسلامية : [٣]

أن الحياة الانسان مصونة للإنسان في الإسلام، فلا يجوز التعرض للإنسان بالضرب والسجن، أو الاعتداء على النفس، ولقد قرر الإسلام مجموع من الأحكام والعقوبات التي تكفل حماية الإنسان من كل ضرر، أو اعتداء يقع عليه، ليتسنى له ممارسة حقه في الحرية الشخصية، فقد حرم الإسلام القتل، وجعل فيه قصاص، ولا يجوز للحاكم المسلم أن يضرب أحد إلا في حد شرعي، أو تعزير بعد ثبوت التهمة عليه، فإذا اتهم إنسان بالتعدي فلن يحبس ولا يضرب ولكن لا يكون الحبس إلا في مكان مناسب، وهناك من رأى من الفقهاء أن الشخص لا يحبس إلا إذا كان هناك دليل قاطع على إدانته، فإذا لم يكن هناك دليل قاطع على إدانته، يكفل المدعى عليه حيث تثبت تهمته.

وبالنتيجة نشير ان الإسلام كفل الحرية الشخصية، وضمن تمتع الأفراد بها، ولم يقيدها إلا حين تتعارض مع حقوق وحريات الآخرين، **قالى تعالى "وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا".**

ولقد قالى الخليفة عمر بن الخطاب (متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم امهاتهم احرارا)

هذه ابرز النصوص القانونية والتي تناولت حقوق الإنسان بصفه عامة وحريته الشخصية بصفة خاصة، ومن ضمنها حق الأمن الشخصي، وحرية التنقل، ولاحظنا أن تلك النصوص تنص صراحة على عدم جواز اعتقال الشخص أو توقيفه تعسفياً، كما أن تلك النصوص القانونية توفر ضمانات للمعتقل، حتى لا تصادر حريته، وبالنتيجة، فإن هناك إجماع دولي على احترام حرية الفرد الشخصية، وعلى عدم جواز القبض على أي شخص إلا في حالة التلبس، كما تبين لنا عدم وجود نصوص قانونية صريحة تبيح الاعتقال، أو التوقيف خارج الإطار القضائي، بمعنى أن السلطة التنفيذية لا تستطيع ممارسة الاعتقال الإداري إلا في حدود ضيقة، ومن خلال وجود ظروف استثنائية، وتهديد للأمن العام في المجتمع، وهذا ما سوف نراه

---

(٣) الشيشاني عبد الوهاب ، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في النظام الاسلامي، النظم المعاصرة، الطبعة الاولى ، ١٩٨٠، ص ٣٧٦.

ونوضحه بشكل مفصل، حين نبحث مشروعية الاعتقال الإداري في ظل هذه النصوص القانونية، ونرى مدى مواءمة قيام السلطة التنفيذية بالاعتقال الإداري بدواعي المحافظة على النظام العام في المجتمع، والنصوص القانونية الدولية، والتي نصت على حماية الحرية الشخصية، وعدم جواز مصادرة الحق في الحرية باعتباره حق مقدس وطبيعي.

2 : 1 : 2 مشروعية التوقيف (الاعتقال الإداري) في ظل هذه النصوص

إن التوقيف (الاعتقال الإداري) هو إجراء خطير، يؤدي إلى سلب الفرد أهم حق من حقوقه، وهو حق الحرية، وله انعكاسات على الفرد وسلوكه، والتوقيف، وحسب ما جاء في الدساتير العالمية، لا بد أن يكون صادراً عن السلطة المختصة، وهذه السلطة هي السلطة القضائية بالأساس، إلا أن السلطة التنفيذية تعمد إلى اتخاذ إجراءات معينة من شأنها أن تسلب الفرد حريته الشخصية، فتعمد إلى توقيفه توقيفاً يشابه التوقيف القضائي، ولذلك سوف نبين تالياً مدى مشروعية ذلك التوقيف (الاعتقال الإداري) من الناحية القانونية الدولية، ونرى مدى اتفاق هذا الإجراء الخطير مع المواثيق الدولية المتعلقة بالحرية الشخصية، وهل يعتبر هذا الاجراء تعدياً واغتصاباً لاختصاص السلطة القضائية التي لها الحق بتقييد حريات الأشخاص وتوقيفهم، وذلك ضمن ضمانات قانونية نصت عليه القوانين الجنائية والدساتير العالمية، أم انه من الممكن منح السلطة التنفيذية ممارسة هذا الاختصاص وتوقيف الأشخاص واعتقالهم إدارياً بحجة المحافظة على النظام العام بعناصره : -

إن المتمعن بالنصوص القانونية أعلاه، والواردة في القوانين الدولية، يلاحظ وبدون أدنى شك، أن حرية الشخص هي مصونة، ولا يجوز توقيف الأشخاص إلا وفق أحكام القانون، وإنها تتحدث جميعها عن التوقيف الذي يكون أساسه السلطة القضائية المختصة، مع توفير الضمانات اللازمة لهذا التوقيف، بحيث يتم إبلاغ الموقوف بأسباب اعتقاله، والتهمة الموجه إليه، وإحالته إلى السلطة

القضائية المختصة؛ لمحاكمته عن التهمة المسندة إليه، وحق هذا الموقوف في طلب التعويض إذا كان توقيفه غير مشروعٍ، هذا من الناحية العامة والمبدئية، إلا أننا نجد أيضاً، أن هناك نصوصاً خاصة وردت في أغلب المعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، تتحدث عن حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية التي قد تحدث في الدولة، وبالتالي تعطيها الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الخطورة، والمحافظة على امن المجتمع، ولكن هذا الحق يكون للسلطة الإدارية في الدولة، وليس للسلطة القضائية، حيث يمكنها أي السلطة التنفيذية اتخاذ إجراءات قد تؤدي إلى الحد من حرية الأشخاص واعتقالهم، وذلك من أجل المحافظة على النظام العام، وكيان الدولة، ضد الأخطار التي تهددها، سواء كانت داخلية أو خارجية،فنجد مثلاً ، أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦، نصت في المادة الرابعة من على "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، والمعلن عن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد، أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذا التدبير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي، وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الأصل الاجتماعي "(١).

كما نصت الفقرة الأولى من المادة (١٥) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠ على ما يلي : " في حالة الحرب والخطر العام الذي يهدد حياة الأمة، يجوز لكل طرف سام متعاقد، أن يتخذ تدابير تخالف الالتزامات المنصوص عليها في هذا الميثاق في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، وبشرط أن لا تتناقض هذه التدابير مع بقية الالتزامات المنبثقة عن القانون الدولي ".

أما الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩، فقد أكدت في المادة ٢٧ منها على انه لا يمكن للدولة الطرف في أوقات الحرب، أو الخطر العام، أو سواهما في الحالات الطارئة التي تهدد استقلال الدولة وأمنها، أن تتخذ من إجراءات تحد من التزامها بموجب الاتفاقية الحالية، ويمكن فقط وبالقدر، وخلال المدة التي تقتضيها

(١) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام ١٩٦٦.

ضرورات الوضع الطارئ، شريطة أن لا تتعارض تلك الإجراءات مع التزاماتها الأخرى، بمقتضى القانون الدولي، ولا تنطوي على تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الأصل الاجتماعي "

وهذا يقودنا إلى نتيجة مفادها أن المواثيق الدولية والدساتير العالمية لا تجيز التوقيف (الاعتقال الإداري)، وتحمي الحرية الشخصية للفرد كمبدأ عام، إلا انه من الممكن أن تلجأ الدول وفي أضيق الحدود، الى تقييد حريات الأفراد في حالات الطوارئ، شريطة أن تطبق الدولة في الظروف الاستثنائية ذات الحماية والضمانات المقررة للمتهم، عند اتهامه قضائياً بارتكابه جريمة، بحيث يتم إعلام الموقوف بأسباب اعتقاله، وتوفير الرقابة القضائية على الاحتجاز، وحقه في الحصول على التعويض في حالة أن يكون الاعتقال غير مشروع، وعليه نخلص إلى النتائج التالية من حيث مشروعية الاعتقال (التوقيف الإداري) في المواثيق الدولية والدساتير العالمية .

أ-عدم إجازة التوقيف (الاعتقال الإداري) في الظروف العادية، وإجازته في الظروف الاستثنائية، ولكن ضمن أضيق الحدود، وان يكون مقيد بالعديد من القيود والضوابط القانونية، التي تكفل عدم إساءة استعماله، كعدم جواز القاء القبض على اي انسان او حجزه تعسفيا" ، وابلاغ الموقوف باسباب اعتقاله والتهمة الموجهة اليه واحالته الى السلطة القضائية المختصة لمحاكمته عن التهمة المسندة اليه وحق الموقوف في طلب التعويض اذا كان توقيفه غير مشروع وان تنظر قضيته محكمة مستقلة نزيهة ذلك أن الاعتقال الإداري بدون توجيه أي تهمه للشخص، أو تقديمه للمحاكمة يشكل خرقاً واضحاً وخطيراً لحق الفرد في الحماية من الاعتقال التعسفي، وحقه في ممارسة الإجراءات القانونية الضرورية، وسياسة الاعتقال تعتبر مخالفة للمبادئ الأساسية للقانون الدولي، فالاعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية نصا على: "عدم جواز إلقاء القبض على أي إنسان أو حجزه تعسفياً". كما أن حق كل مواطن في الإجراءات القانونية مضمون بموجب المادة العاشرة

من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حيث أشارت تلك المـادة أن لكـل إنسان على قدم المساواة التامة مع الآخرين، في أن تنظر قـضيته امـام محكمة مستقلة نزيهة، نظراً عادلاً علنياً للفصل في حقوقه والتزاماته كما وان القانون الدولي يحظر استخدام هذا الإجراء، أي الاعتقـال الإداري على هذا النحو في حالات الطوارئ والحروب إلا في أضيق الحدود(١).

ب- أن التوقيف (الاعتقال الإداري) يتعـارض مـع مبـادئ دسـتورية وقانونية راسخة حيث أن التوقيف الإداري يأتي أحياناً على أشخاص لـم يرتكبو جريمة في القانون، فيخالف مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بـنص، كما يرد في بعض الحالات على أشخاص أكملوا مدة محكوميتهم قـضائياً فتعمل السلطة التنفيذية على توقيفهم مره أخرى. وبالتالي هذا يخالف مبدأ عدم جواز معاقبة الشخص على نفس الجريمة مـرتين، وعنـدما تقـوم السلطة التنفيذية بهذا الإجراء فإنها تعتـدي علـى اختـصاص الـسلطة القضائية، وبالتالي فإن الاعتقال (التوقيف الإداري) يتعارض مـع مبـدأ الفصل بين السلطات، والذي أخذت به الدساتير المعاصرة ومنها الدستور الأردني .هناك حقوق لا يجوز تعطيلها في ظل وجود حالـة الطـوارئ، وهو وارد في المواثيق الدولية والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ومن هذه الحقوق حق الإنسان في الحياة، والحق فـي عـدم التعـرض للتعـذيب والمعاملة اللانسانية والعقوبة القاسية، وهذه مـن الحقـوق والالتزامـات المتأصلة في معاهدات حقوق الإنسان الدولية، إضافة إلـى حقـه بعـدم التعرض للاسترقاق أو حبسه لمجرد العجز عن الوفاء بـالتزام تعاقـدي وغيرها من الحقوق التي لا يمكن تعطيلها في حالة الطوارئ(١).

وبناءً على ما تقدم فإن حقَّ الإنسان في الأمن والتنقـل والإقامـة مكفـولٌ بموجب القوانين الدولية والدساتير العالمية، كما أن الحرية الشخصية مـصونةٌ ولا

---

(١) الاعتقال الإداري (www.amin.org/news/gli-samoudi/2003).

(١) اللافي جبار جمعة ، قوانين الطوارئ في الدول العربية ركيزة الأساسية للإصلاح ونشر الديمقراطية ، ص ٤ ، (www,alonysolidarity.net).

يجوز توقيف أي شخص خارج نطاق القانون، ولا يجوز ممارسته إلا في الظروف الاستثنائية وفي أضيق الحدود، وإذا ما تم اتخاذه بدواعي الضرورة والحفاظ على النظام العام، يجب أن تتوافر فيه الضمانات القانونية اللازمة حتى لا يساء استخدامه، وهذه الضمانات منصوص عليها في المواثيق الدولية والدساتير العالمية، وتطبق في حالة التوقيف القضائي الصادر من الجهة القضائية المختصة، وتطبق تلك الضمانات ذاتها إذا ما تم اللجوء إلى التوقيف (الاعتقال الإداري) بدواعي الحفاظ على أمن المجتمع، وبتطبيق ذلك على تشريعاتنا الوطنية نجد أن التوقيف الإداري والذي يستند في الظروف العادية إلى قانون منع الجرائم يعد مخالفا" للمواثيق الدولية آنفة الذكر، وبالتالي وإذا ما أردنا أجازة التوقيف الإداري في الظروف الاستثنائية وفي أضيق الحدود وبحسب ما نصت عليه المواثيق الدولية وضمن ضوابط محددة، فإننا لا نجيز التوقيف الإداري في الظروف العادية والذي يمارسه الحاكم الإداري حاليا" بحجة المحافظة على النظام العام ، حيث ان الحاكم الاداري عندما يصدر قراره بالتوقيف، فهو لا يتبع على أقل تقدير الإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وذلك كضمانات للمعتقل حتى لا تنتهك حريته تعسفياً، وهذا بالطبع مايعد مخالفا للاصول القانونية الدولية ومخالفة لقانون منع الجرائم نفسه .

2 : 2 موقف القوانين والدساتير الداخلية من التوقيف الإداري في كل من (فرنسا، مصر، الأردن):

سوف نقوم باستعراض موقف القوانين والدساتير الداخلية في هذه الدول من مشروعية التوقيف الإداري وذلك على النحو التالي:

2 : 2 : 1 موقف المشرع الفرنسي من مشروعية التوقيف الإداري:

أشرنا سابقا أن الحرية هي الأساس، وتقييدها هو الاستثناء، وبالتالي لا يتم اللجوء إلى تقييد حريات الأفراد إلا للضرورة وعند وجود ظروف استثنائية تبرر ذلك كحالة الحرب، وفرنسا كغيرها من الدول نصت في دستورها على حماية حقوق

الإنسان باعتبارها الهدف الأسمى التي يجب المحافظة عليها واحترامها ومن أهم واجبات الدولة، ولقد جاء إعلان حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا الصادر في السادس والعشرين من آب لعام ١٧٨٩ في أعقاب الثورة الفرنسية، ليؤكد على أن الحق في الحرية يأتي في المرتبة الأولى في قائمة حقوق الإنسان، كما أكد الإعلان على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا المبدأ يعتبر من أهم ضمانات حقوق الإنسان، وتعتبر هذه الوثيقة الدولية والتي أصدرتها الجمعية الوطنية الفرنسية عام ١٧٨٩ أولى الوثائق التي أكدت على مبدأ الحرية الشخصية، وجاء في مادتها الأولى: " الناس يولدون أحراراً ويعيشون أحراراً " وأما المادة التاسعة فقد جاء فيها:" يعد كل شخص بريئاً إلى أن تثبت إدانته وإذا كان لا بد من توقيفه فالقانون يمنع تطبيق عقوبات شديدة إلا ما كان منها ضرورياً لإبقائه في متناول القانون"(١).

كما نص الإعلان على الحق في الأمان، حيث نصت المادة السابعة منه على أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص في القانون، كما نصت المادة السابعة على مبدأ عدم رجعية القوانين الجزائية، والمادة التاسعة نصت على مبدأ قرينة البراءة، وقد نصت الدساتير الفرنسية المتعاقبة على حقوق الإنسان ابتداءً من دستور ١٧٩١، ويمكن القول هنا أن السمات العامة لإعلان الحقوق الفرنسي لعام ١٧٨٩، قد انتقلت إلى الدساتير الفرنسية التي صدرت خلال القرن التاسع عشر، والدستور الوحيد الذي يشذ عن هذه القاعدة نسبياً هو دستور عام ١٨٤٨، والذي يوسع من دائرة حقوق الإنسان لتشمل عدداً متواضعاً من حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية(٢).

لقد نص الدستور الفرنسي الحالي والصادر عام ١٩٥٨ في المادة ٦٦ منه على حق الأمن:" لا يجوز القبض على أحد إلا وفق القانون " وبهذا النص الموجز اعترفت فرنسا بحق الأمن في دستورها. المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي أعلاه حجزت للتشريع موضوع تحديد القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية للأفراد في ممارسة حرياتهم العامة، وهذا الموضوع التشريعي حدده المجلس الدستوري، فتنظيم سلب الحرية هي من اختصاص المشرع، فإذا لم يوجد هذا التشريع فإن الحكومة لا

---

(١) الطراونة محمد سليم ، حقوق الإنسان وضماناتها، الطبعة الأولى، ١٩٩٤، ص ١٣.

(٢) علوان، حقوق الإنسان، ١٩٩٧، ص ٢٤.

تستطيع منذ البداية الاعتداء على تلك الحريات، وعليه لم يظهر في التطبيقات العملية في فرنسا قرارات اعتقال مستقلة أي قرارات إدارية فردية، بل من الواجب لاتخاذ مثل هذه القرارات أن تستند إلى قاعدة سابقة في هذا الموضوع المحجوز للسلطة التشريعية. غير أن المادة ٣٨ من الدستور الحالي أجازت للبرلمان في الظروف الاستثنائية إصدار قانون بناءً على طلب الحكومة يفوضها في إصدار أوامر في الموضوعات المحجوزة للتشريع خلال فترة معينة، كما تجيز المادة ١٦ من الدستور لرئيس الجمهورية في حالة الخطر الجسيم أن يصدر القواعد اللازمة ولو في الموضوعات التشريعية؛ لإنجاز وظائفها ويطلق عليه الشراح عادة (لوائح الضرورة) وأثناء العمل بدستور الجمهورية الثالثة في ظروف الحرب، وبناءً على تفويض تشريعي صدر مرسوم بقانون ٤ أكتوبر بتنظيم الاعتقال وصُدق عليه من البرلمان وعندما تجددت ظروف حرجة جرت في فرنسا، وبناءً على تفويض تشريعي صدر أمر ٧ أكتوبر ١٩٥٨ وذلك بتنظيم موضوع الاعتقال وصُدِّقَ من البرلمان أيضاً. ولم يتم استخدام المادة ١٦ من الدستور أعلاه إلا مرة واحدة من قبل رئيس الجمهورية، حيث أصدر رئيس الجمهورية الفرنسية في ١٩٦١/٤/٢٣ قراراً بتطبيق تلك المادة وذلك عندما تمردت وحدات الجيش الفرنسي في الجزائر واستولت على مرافق عامة بها(١). وعليه نلاحظ مما سبق، أن الدستور حمى الحريات الشخصية للأفراد، ولم يجز تقييدها إلا للضرورة ولظروف استثنائية، ولم يجز للسلطة التنفيذية ممارسة الاعتقال إلا بناءً على قاعدة تشريعية صادرة من البرلمان، إلا أن الدستور الفرنسي كغيره من الدساتير، رأى أن هناك حالات قد يكون من شأنها وجود خطر جسيم يهدد الأمة، حيث سمح للسلطة التنفيذية الطلب من البرلمان إصدار قانون يفوضها في إصدار أوامر في الموضوعات المحجوزة للتشريع خلال فترة زمنية معينة، وذلك لمواجهة تلك الظروف، ومن الأمثلة على ذلك الأوامر التي صدرت عن الحكومة في عام ١٩٤٤ وعام ١٩٥٨ لمواجهة ظروف الحرب، وتمرد الجيش الفرنسي وهذه الأوامر صدقت من البرلمان وجاءت هذه الأوامر بناءً على تفويض تشريعي.

---

(١) الدقدوقي، نجيب مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ص ٣٦-٣٩.

كما لاحظنا أن رئيس الجمهورية لم يستخدم صلاحيته الدستورية الـــواردة في المادة ١٦ إلا مرة واحدة، واصدر في ضوءها قراره بالعمـــل بـــأمر الاعتقـــال الصادر في عام ١٩٥٨ وذلك للضرورة.

ونشير أيضاً هنا إلى المشرع الفرنسي أوجد قانونين لمواجهـــة الظـــروف الاستثنائية، أحدهما للأحكام العرفية، والثاني لحالة الطوارئ، إلى جانب التفـــويض التشريعي الذي اعتمده، ولكن تبين في هذا الصدد أن المادة ١١ من قانون الأحكـــام العرفية الصادر عام ١٨٤٩ وتعديلاته نصت على أن:" إعلان الأحكام العرفيـــة لا يمنع من تمتع الأفراد بحقوقهم وحرياتهم التي يكفلها الدستور، ولا يعطلهـــا قـــانون الأحكام العرفية" آخذاً بالاعتبار بأن الاختصاصات الاستثنائية التي قررهـــا قـــانون الأحكام العرفية ليس من بينهما قواعد تنظـــيم الاعتقـــال الإداري، كمـــا أن قـــانون الطوارئ الصادر عام ١٩٥٥ وتعديلاته لم ينظم موضوع الاعتقال الإداري.

وبالنتيجة نجد أن الاعتقال الإداري غير مشروع في فرنسا إلا في الظروف الاستثنائية، ولم يتم تنظيم الاعتقال في قوانين الطوارئ والأحكام العرفية، وإنما تـــم تنظيمه بمقتضى الأمر الصادر في ٤ أكتوبر من عام ١٩٤٤ و ٧ أكتوبر من عـــام ١٩٥٨ من قبل الحكومة، وذلك بناءً على تفويض تشريعي من البرلمان، وبالتـــالي فإن الحرية الشخصية في فرنسا مصونة ولم يتم اللجوء إلى الاعتقال الإداري فـــي فرنسا إلا في الظروف الاستثنائية التي مرت بها بين الحرب العالمية الثانية وثـــورة شعب الجزائر ضد الاحتلال الفرنسي عام ١٩٥٨، وعندما تمردت وحدات الجـــيش الفرنسي في الجزائر عام ١٩٦١، إلا أننا نشير هنا إلى أن هذا التـــدبير الإجرائـــي محاط بضمانات، حيث يتوجب بعد اعتقال فرد ما وجوب إخطار لجنة مؤلفة برئاسة أحد القضاة يختاره رئيس محكمة الاستئناف في الأحكام الجنائية للاعتقال لكي تنظر في البواعث التي دعت إلى اتخاذ مثل هذا التدبير.

2 : 2 : 2 موقف المشرع المصري من التوقيف الاعتقال الإداري:

بعد أن بينا عدم مشروعية التوقيف (الاعتقال الإداري) في فرنسا إلا فـــي الظروف الاستثنائية ولم يتم اللجوء إليه في فرنسا إلا في الظروف العصيبة نبحـــث

موقف الدستور والقانون المصري من هذا الإجراء الخطير المقيد للحرية، فقد نصت المادة ٤١ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أن: " الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة، وذلك وفقاً للقانون ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي"، كما نصت المادة ٤٢ أيضاً على أن " كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأي قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان ولا يجوز إيذاءه بدنياً أو معنوياً، كما لا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون"، كما نصت المادة ٧١ أيضاً على أنه:" يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه مما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذي ينظمه القانون، ويجب إعلامه على وجه السرعة بالتهم الموجه إليه وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الإجراء الذي قيد حريته الشخصية، وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محدودة، و إلا وجب الإفراج عنه حتماً، كما نصت المادة ٥٧ من الدستور أعلاه على: " تحريم الاعتداء على الحرية الشخصية وحرية الحياة، واعتبر الدستور المصري أعلاه أن الاعتداء على هذه الحريات جريمة يستحق من تعرض لها تعويضاً عادلاً[(١)]، المادة ٥٠ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ أيضاً نصت على حرية الإقامة بقولها:" لا يجوز أن يحظر على أي مواطن الإقامة في جهة معينة ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المعينة في القانون"، كما نصت المادة ٥١ على عدم جواز إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها، كما نصت المادة ٦٥ على أن تخضع الدولة للقانون واستقلال القضاء وحصانته ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات، أما المادة ٦٦ فقد قررت أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص في القانون، كما نصت المادة ٦٧/أ على أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها

(١) الشيشاني، حقوق الإنسان وحرياته، ص ٢٥.

ضمانات الدفاع عن نفسه(٢)، هذا عن الضمانات الدستورية، أما الضمانات القانونية فإن المادة ٢٨٠ من قانون العقوبات المصري قد نصت على أنه:" كل من قبض على أي شخص أو حبسه أو حجزه بدون أمر أحد الحكام المختصين بذلك وفي غير الأحوال التي تصرح فيها القوانين واللوائح بالقبض على ذوي الشبهة، يعاقب بالحبس أو بالغرامة لا تتجاوز ٢٠٠ جنيهاً مصرياً"، أما المادة ١٢٣ من قانون العقوبات نصت على:" يعاقب بالحبس كل موظف عمومي امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر مما يذكر بعد مضي ثمانية ايام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف"، أما قانون الإجراءات الجنائية فقد نص في المادة ٣٤ على:" عدم جواز القبض على الأشخاص إلا في حالة التلبس بجناية أو جنحة يعاقب عليه بالحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر." أما المادة ٣٦ فقد نصت على " ضرورة سماع أقوال المتهم المقبوض عليه خلال ٢٤ ساعة وإذا لم يأتي بما يبرره فعلى مأمور الضبط القضائي إرساله إلى النيابة العامة والتي ينبغي عليها استجوابه في ظرف ٢٤ ساعة أخرى، ثم تأمر بالإفراج عنه أو حبسه احتياطياً".

الدستور المصري كغيره من الدساتير توقع حدوث ظروف استثنائية في الدولة، فأعطى السلطة التنفيذية حق اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة هذه الظروف، وهذا الحق للسلطة التنفيذية أعطته جميع دساتير مصر المتعاقبة ابتداءً من دستور عام ١٩٢٣ وانتهاءً بدستور عام ١٩٧١، وهو ما سمي بحالة الضرورة الدستورية، حيث نصت المادة ٧٤ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ " على أنه لرئيس الجمهورية إذا حدث خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن تتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما تم اتخاذه من إجراءات خلال ٦٠ يوم من اتخاذها"، كما منحت المادة ١٠٨ من الدستور المصري إلى رئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون

---

(١) حسين عبد الله محمد ، الحرية الشخصية في مصر، ص ١٨٢.

التفويض لمدة محدودة...." مشيراً في هذا الصدد أن دستور ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و ١٩٥٨ جاء خالياً من النص على تلك اللوائح التفويضية.

ولقد صدر قانون الأحكام العرفية في مصر لأول مرة عام ١٩١٤، ثم صدر قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨، والذي ما زال مطبقاً في مصر حتى الآن بالرغم من تعديله أكثر من مرة، حيث كان آخر تعديل تم بموجب القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢، كما نصت المادة ١٤٨ من دستور عام ١٩٧١ على أن يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية؛ ليقرر ما يراه بشأنها وإذا كان المجلس منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في اجتماع له وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب.

القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن القواعد الخاصة بأمن الدولة، سمح بالاعتقال خارج نطاق حالة الطوارئ، كما أن القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٥ سمح أيضاً بالاعتقال الإداري، وذلك بالنسبة للأشخاص الذين سبق لسلطات الضبط التحفظ عليهم وكذلك في الجرائم ضد أمن الدولة والجرائم المرتبطة فيها[(١)]، إلا أنه تم إلغاء هذين القانونين بموجب القرار رقم ٧٢/٣٧ وذلك اعتباراً من عام ١٩٧٢.

ومن خلال ما تقدم نلحظ جلياً، حرص الدستور المصري على صيانة وحماية الحرية الشخصية، بالإضافة إلى حماية هذه الحرية من قبل المشرع الجزائي، ولم يسمح الدستور المصري بتقييد حرية الأشخاص إلا في الظروف الاستثنائية، إن ما لاحظناه أيضاً هو ظهور بعض القوانين التي تجيز الاعتقال خارج نطاق حالة الطوارئ، وذلك بدعوى المحافظة على النظام العام والقبض على المشتبه بهم. إلا أننا نشير هنا إلى أنه لم يعد قائم في التشريع المصري نصوص تجيز الاعتقال خارج حالة الطوارئ والتي ما زالت مطبقة بشكل مستمر منذ عام ١٩٨٢ عشية اغتيال الرئيس محمد أنور السادات.

---

(١) الدقدوقي، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ص ٦٠.

ولقد منح قانون الطوارئ السلطة التنفيذية سلطات واسعة بوضع القيود على حرية الأفراد وحقوقهم الدستورية، وسلطة القبض على المشتبه فيهم، أو الخطرين على الأمن واعتقالهم، ووضع قيود على اعتقالهم وإقامتهم، دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية، وهذا ما يمثل انتهاكاً صارخاً للحقوق والضمانات الأساسية التي حرص الدستور المصري على تأكيدها في المادة ٤١ الخاصة بالحرية الشخصية، والمادة ٥٠ الخاصة بحرية الإقامة والتنقل، كما تهدر الحقوق والضمانات المنصوص عليها في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وتحديداً المادة التاسعة منها والخاصة بالحرية الشخصية، والمادة ١٢ الخاصة بحرية التنقل، كما أن قانون الطوارئ يتيح للسلطة التنفيذية حرية واسعة في عدم التقيد بالأحوال المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية للقبض على المتهمين(٢).

وبالنتيجة، نجد عدم وجود نصوص تشريعية في الوقت الحالي تبيح الاعتقال الاداري في مصر خارج حالة الطوارئ، الا ان ما يثير للجدل ان مصر ومنذ عام١٩٨٢ ولغاية الان تطبق قانون الطوارئ، رغم غياب المبررات العملية لذلك لا نجد ظروف قاهرة تستدعي الاستمرار بتطبيق هذا القانون، والذي يعد استمرار تطبيقه مخالفة لكل من المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ونص المادة ١٤٨ من الدستور المصري، بل وأحكام المادة الأولى من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته، فوفقاً لتلك النصوص فإن حالة الطوارئ لا يجوز إعلانها إلا في الحالات الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، ووفقاً لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ فإن حالة الطوارئ لا يجوز إعلانها إلا إذا تعرض الأمن والنظام العام للخطر، سواء بوقوع أو قيام حالة تهديد بوقوع أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة.

2 : 2 : 3 موقف المشرع الاردني من مشروعية التوقيف الإداري :

(٢) رد مركز حقوق الإنسان لمساعد السجناء على تقرير الحكومة المصرية الرابع والمقدم للجنة مناهضة القوانين إعمالاً لنص المادة ١٩ من قانون مناهضة التعذيب. www.hrcap.org

لقد أكدت الدساتير الأردنية المتعاقبة ابتداءً من دستور عام ١٩٢٨ وانتهاءً بالدستور الحالي دستور عام ١٩٥٢ على حقوق الإنسان وحرياته، ولكن نشير أن الدستور الحالي قد أفرد لتلك الحقوق فصلاً خاصاً في المواد من (٥-٢٣)، وتضمن أحكام لتلك الحقوق تحت بند حقوق الأردنيين وواجباتهم، كما تضمن بعض الضمانات لحماية تلك الحقوق. وتعتبر الحريات الشخصية من أهم الحريات التي نص عليها الدستور والتي لابد أن يتمتع بها الإنسان؛ لأنها لازمة وضرورية للتمتع بغيرها من الحقوق والحريات، فعدم تمتع الفرد بحرية التنقل يؤدي إلى حرمانه من التمتع بغيرها من الحريات، ويقصد بالحريات الشخصية حق الفرد في الأمن، وحريته في التنقل، واختيار مكان الإقامة، وحقه في احترام شخصيته، وما يتبعه من ضمان حرية المراسلة والمحافظة على حريتها وتقرير مسكنه[١].

وقد نص الدستور الأردني على الحريات الشخصية في المادة السابعة منه على أن:" الحرية الشخصية مصونة"، وفي المادة الثامنة على أن:" لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون" وفي المادة التاسعة فقرة ٢ على أنه: " لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون"[١].

وهذه النصوص الواردة في الدستور الأردني والتي جاءت؛ لتؤكد على الحرية الشخصية وحرية التنقل واختيار مكان الإقامة، جاءت متوافقة مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حيث جاء نص المادة التاسعة منسجماً مع المادة الثالثة عشرة من الإعلان العالمي كوثيقة دولية، والتي قررت حق التنقل بحرية وحق الإنسان في اختيار مكان إقامته داخل الدولة وفي الخروج من أية دولة يرغب في مغادرتها، بما في ذلك الدولة التي ينتمي إليها، وكذلك حقه في العودة إلى وطنه في أي وقت يشاء، ومن وسائل الحماية الشخصية التي كفلها المشرع الأردني[٢]، تقرير

(١) الطراونة، حقوق الإنسان وضماناتها، ص ١٥٦.

(١) لمزيد من التفصيل يرجى مراجعة الدستور الأردني المواد من (٥-٢٣).

(٢) قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ المعدل بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠١ وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١ والمعدل بموجب القانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠١.

مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، فنصت المادة الثالثة من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته على أنه:" لا يقضى بأية عقوبة لم ينص القانون عليها حين اقتراف الجريمة ..."، ومعنى هذا النص أن لا جريمة إلا بنص، ومعنى ذلك أن الأفعال التي لم يوردها القانون بكونها جريمة لا تعتبر جريمة، فالأصل في الأفعال هي الاباحه واستثناءً عليها الجريمة، وهذا هو مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة، وبالرغم أن المشرع الجزائي في المادة الثالثة أعلاه ذكر العقوبة ولم يذكر الجريمة، إلا أننا نستخلص من هذه المادة مبدأ شرعية الجريمة ضمناً؛ لأن العقوبة والجريمة متلازمتان ويترتب على مبدأ شرعية الجرائم والعقاب، أن السلطة التشريعية هي التي تصدر التجريم والعقاب كما ليس أمام القاضي الجزائي إلا الالتزام بروح القانون وتطبيق القانون على الجريمة، وأن يحكم بالعقوبة المقررة، ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تنفذ العقوبة إلا إذا صدر حكم قضائي صادر من محكمة مختصة، ولا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار العقوبة من تلقاء نفسها ألا وفق حكم قضائي.

كما تأكدت الحماية للحرية الشخصية عندما جرم المشرع الأردني التوقيف غير المبرر، وجاء في المادة ١٧٨ من قانون العقوبات أعلاه على أنه:" كل موظف أوقف أو حبس شخصاً في غير الحالات التي نص عليها القانون يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة"، كما نصت المادة ١٧٩ من قانون العقوبات على:(إذا قبل مديروا وحراس السجون أو المعاهد التأديبية وكل من اضطلع بصلاحيتهم من الموظفين شخصاً دون مذكرة قضائية أو قرار قضائي أو استبقوه إلى أبعد من الأجل المحدد يعاقبون بالحبس من شهر إلى سنه)، كما نصت المادة ٣٤٦ من نص القانون على أنه:(كل من قبض على شخص وحرمه من حريته بوجه غير مشروع يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنه أو بغرامه لا تزيد على خمسين دينار......) .

كما نصت المادة ١٠٣ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١م والمعدل بموجب القانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠١م على أنه:(لا يجوز القبض على أي إنسان أو حبسه ألا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانوناً) .

كما أن قانون أصول المحاكمات أعلاه أناط في المادة الثانية منه لموظفي الضابطة العدلية استقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها وأحالتهم على المحاكم الموكول إليها أمر معاقبتهم، وقد جاء قانون أصول المحاكمات الجزائية بالعديد من النصوص التي تكفل حق الحرية والأمن، حيث نصت المادة ١٠٠ منه على أنه (١- في الأحوال التي يتم فيها القبض على المشتكي عليه وفقاً لأحكام المادة ٩٩ من هذا القانون يتوجب على موظف الضابطة العدلية وتحت طائلة البطلان القيام بما يلي: أ- تنظيم محضر خاص موقع منه ويبلغ إلى المشتكى عليه والى محاميه إن وجد يتضمن ما يلي :

١. اسم الموظف الذي أصدر أمر القبض والذي قام بتنفيذه.
٢. اسم المشتكى عليه وتاريخ ألقاء القبض عليه ومكانه وأسبابه.
٣. وقت ايداع المشتكى عليه وتاريخه ومكان التوقيف أو الحجز.
٤. اسم الشخص الذي باشر بتنظيم المحضر والاستماع إلى أقوال المشتكى عليه.

ب. سماع أقوال المشتكى عليه فور إلقاء القبض عليه وإرساله خلال ٢٤ ساعة إلى المدعى العام المختص مع المحضر المشار إليه في البند أ من هذه الفقرة ويتوجب على المدعى العام أن يثبت في المحضر التاريخ والوقت الذي مثل المشتكى عليه أمامه لأول مرة ويباشر التحقيق خلال ٢٤ ساعة حسب الأصول.

٢. تسري أحكام الفقرة ١ من هذه المادة على جميع الحالات التي يتم فيها إلقاء القبض على أي شخص وفقاً لأحكام هذا القانون).

أخذاً بالاعتبار أن المادة ٩٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية أعلاه منحت موظفي الضابطة العدلية سلطة القبض على المشتكى عليه الحاضر الذي توجد دلائل كافية على اتهامه في الأحوال الآتية :

أ- في الجنايات.

ب- في أحوال التلبس في الجنح إذا كان القانون يعاقب عليها لمدة تزيد على ستة أشهر.

ج- إذا كانت الجريمة جنحه معاقب عليها بالحبس وكان المشتكى عليه موضوعاً تحت مراقبة الشرطة، أو لم يكن له محل أقامة ثابت ومعروف في المملكة .

أ-في جنح السرقة والغصب والتعدي الشديد ومقاومة رجال السلطة العامة بالقوة أو بالعنف والقيادة للفحش وانتهاك حرمة الآداب.

كما نصت المادة ١٠٥ من قانون أصول المحاكمات أعلاه على أنه:(لا يجوز حبس أي إنسان ألا في السجون المخصصة لذلك، ولا يجوز لمأمور أي سجن قبول أي إنسان فيه ألا بمقتضى أمر موقع عليه من السلطة المختصة بذلك قانوناً).

أما المادة ١١٢ فقد نصت على أنه:(١. يستجوب المدعي العام في الحال المشتكى عليه المطلوب بمذكرة حضور: أما المشتكى عليه الذي جلب بمذكرة إحضار فيستجوبه خلال ٢٤ ساعة من وضعه بالنظارة. ٢. حال انقضاء الأربع والعشرين ساعة يسوق مأمور النظارة من تلقاء نفسه المشتكى عليه إلى المدعي العام لاستجوابه). كما نصت المادة ١١٣ من قانون أصول المحاكمات الجزائية أعلاه على أنه:(إذا أوقف المشتكى عليه بموجب مذكرة إحضار وظل في النظارة أكثر ٢٤ ساعة دون أن يستجوبه أو يساق إلى المدعى العام وفقاً لما ورد في المادة السابقة اعتبر توقيفه عملاً تعسفياً ولوحق الموظف المسؤول بجريمة حجز الحرية الشخصية المنصوص عليها في قانون العقوبات)، كما أن المادة ١١٤ من نفس القانون قد حددت السلطة المختصة بالتوقيف والأحكام الخاصة بذلك، كما حددت المادة ٤٤ من نفس القانون والمتعلقة بالجرم المشهود حالات القبض، ونؤكد مرة أخرى أن الدستور الأردني أكد على عدم جواز التوقيف إلا وفق أحكام القانون، وجاء قانون أصول المحاكمات الجزائية ليبين الحالات التي يجوز بها التوقيف، وشدد قانون العقوبات على أهمية التوقيف وفرض عقوبات قاسية على التوقيف والقبض التعسفي.

وبالتالي نجد ألأهمية التي أولتها التشريعات ألأردنية للحرية الشخصية، كما يمكن الاشارة هنا إلى أن الدستور الأردني والقوانين المكملة له ركزت على المبادئ التي يقوم عليها الأمن، وهي مبدأ شرعية التجريم والعقاب وشخصية العقوبة[1].

وبالتالي نجد من خلال النصوص الدستورية السابقة والنصوص القانونية الواردة في القوانين المكملة كقانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية تأكيدها على الحرية الشخصية وعدم جواز القبض على أي شخص إلا في الأحوال المبينة في القانون، وهي ذاتها المبادئ نفسها التي كفلها الإعلان العالمي لحقوق الانسان.

وعليه يتضح لنا مدى انسجام الدستور الأردني والقوانين المكملة له مع المواثيق الدولية في حماية الحرية الشخصية للفرد، فالحالات التي يجوز فيها التوقيف أو القبض مذكورة في القانون حصرياً، ولا يجوز التوسع بها إلا للضرورة ولخطورة الحالة، ولم تترك التشريعات الأردنية التجاوز في سلب الفرد حريته دون عقاب؛ لأنها أمرت بعقوبات شديدة على التعسف في سلب الفرد لحريته الشخصية والتعرض لها وعلى النحو الذي ذكرناه.

ومن الجدير ذكره هنا أن الدستور الأردني كغيره من الدساتير توقع حدوث ظروف استثنائية في الدولة، فأعطى الحق للسلطة التنفيذية صلاحية اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية، لمواجهة هذه الظروف وهذا ما تم النص عليه في المادة ١٢٤ منه، كما أعطى الدستور في المادة ١٢٥ منه لجلالة الملك بناءً على قرار من مجلس الوزراء إعلان الأحكام العرفية ويتم اللجوء إلى هذه المادة في حالة إذا لم تكن التدابير والإجراءات الضرورية بمقتضى المادة ١٢٤ غير كافية للدفاع عن البلاد[1].

وتطبيقاً لهذه النصوص فقد صدرت قوانين للدفاع عن المملكة فصدر القانون الأول عام ١٩٣٥م وتم تطبيقه في عام ١٩٣٩م إبان الحرب العالمية الثانية، وصدر بالاستناد إلى هذا القانون نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩م، وبموجب هذا

---

(١) الطراونه، حقوق الإنسان وضماناتها، ص١٦.

(١) الجبور ، ندوة حول التوقيف الإداري، ص٩٠.

القانون وأنظمته يستطيع رئيس الوزراء ووزير الداخلية والمحـــافظين ومتـــصرفي الألوية ومدراء الأقضية صلاحية توقيف الأشخاص، ولقد أقرت محكمة العدل العليا بدستورية المادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩م شريطة أن تقرأ في ضوء المادة الرابعة من قانون الدفاع، بحيث يجب أن يتوافر شرط القيـــام بأفعـــال مضرة بسلامة المملكة من الأشخاص الذين يقبض عليهم بموجب تلك المادة(٢).

ومن الجدير ذكره هنا إلى أن قانون الدفاع الأنف الذكر تم إلغاءه مع جميع الأنظمة وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه وذلك بصدور قانون الدفاع رقم ١٣ لـــسنة ١٩٩٢م، كما تم إلغاء الأحكام العرفية بتاريخ ١٩٩٢/٣/٢٤م أيضاً.

وعليه فإن الدستور الأردني حمى الحرية الشخصية للفرد، ولم يسمح المساس بها، إلا أن المشرع أوجد قوانين تخالف الدستور والإعلان العالمي لحقـــوق الإنسان، وأعطى الحكام الإداريين صلاحية وسلطة توقيف الأشخاص في الظروف العادية وذلك بموجب قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤م، حيث أعطى للحـــاكم الإداري (المتصرف والمحافظ) صلاحية توقيف الأشخاص إداريا وإلزامهم بتقـــديم تعهدات حسن سيرة وسلوك، وفرض الإقامة الجبرية عليهم. وقد حددت المادة الثالثة من هذا القانون الأصناف الخطرة على الأمن العام والتي تحق للحاكم الإداري اتخاذ مثل هذا الإجراء بحقهم.

وبهذا نجد أن التوقيف الإداري هو من اختصاص السلطة التنفيذيـــة التـــي تمارسة بموجب نصوص قانونية محددة، حيث أنها تحرم الفرد من التمتع بحريتـــه الشخصية لمده غير محدودة على الرغم من أنه لم يرتكب جريمة محـــددة، وبهـــذا نلاحظ أن قرار التوقيف الذي يصدره المحافظ فيه مخالفة لنصوص الدستور، حيث أن التوقيف الإداري فيه مساس واعتداء على حرية التنقل التـــي أوجبـــت مختلـــف النصوص الدستورية حمايتها وصونها وعدم الاعتداء عليها، آخـــذاً بالاعتبـــار أن قانون منع الجرائم يخالف مبدأ الفصل بين السلطات والذي اخذ به الدستور الأردني،

---

(٢) عدل عليا ٥٢/٤٢ ، مجلة نقابة المحامين، العدد الثاني، السنة الأولى، عمان، ١٩٥٣، ص٥٤-٥٧.

فمنح الحاكم صلاحية اعتقال الأشخاص يعتبر تجاوزاً من قبل السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية(١).

ومن خلال ماتقدم نجد عدم دستورية القانون أعلاه لمخالفته أحكام المادتين السابعة والثامنة من الدستور والمادة ٩٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، والتي لا تجيز توقيف أي إنسان الا في حالة اتهامه بارتكاب جريمة، بالإضافة الى النصوص القانونية الأخرى والتي ذكرتها والتي نصت على حماية الحرية الشخصية وعدم جواز توقيف الشخص أكثر من ٢٤ ساعة، وضرورة عرضه مباشرة على المدعي العام، بالإضافة إلى مخالفة هذا القانون للاتفاقيات والمواثيق الدولية والتي كفلت الحرية الشخصية، كما ان قانون منع الجرائم ينزع الصلاحية من صاحب الاختصاص الأصيل وهي السلطة القضائية ليمنحها إلى السلطة التنفيذية، وهذا تجاوز على مبادئ العدل، ذلك أن الغاية من وضع القانون هو تحقيق العدل، لكن بالرجوع إلى نصوص قانون الجرائم نلاحظ فيه تجاوز على حقوق الإنسان، واعتداء على أهم الحقوق وهو حرية الفرد في التنقل، وهي حرية لصيقة بالفرد لا يستطيع أن يكون موجوداً دون هذه الحرية ، وفي هذا السياق نرى انه ينبغي على المشرع أن يعيد النظر في هذا القانون وأن يحيطة بالعديد من القيود والضوابط القانونية التي تكفل عدم إساءة استعماله، نظراً لما له من مساس مباشر بحرية الأفراد، ونظراً للنصوص المرنة الواردة فيه والتي تبيح للإدارة تقييد حرية الأفراد، وبالتالي ينبغي على المشرع أن يحدد الحالات التي يجوز فيها للإدارة اتخاذ أجراء الاعتقال الإداري بشكل اكثر دقة وعلى خلاف ما هو معمول به حالياً.

فالتوقيف الإداري يشكل خطورة على الحرية الشخصية، فإذا كانت الظروف الاستثنائية تبرر التوقيف الإداري وبضوابط قانونية، فإن هذه الصلاحية لا تغدو مقبولة في الظروف العادية، لذا فإننا نجد من الأهمية بمكان الغائه أو على أقل تقدير تعديله وتطبيق نصوصه في أضيق الحدود و ضمن ضوابط قانونية محدده ورقابه صارمة من قبل محكمة العدل العليا، مشيرا" في هذا الصدد أن قانون أصول المحاكمات الجزائية لم يجز التوقيف القضائي أكثر من ٢٤ ساعة بالرغم من

(١) أبو رصاع رويده ، مشروعية الاعتقال الإداري، نقابة المحامين الاردنيين ،٢٠٠٢، عمان، ص٧٣.

صدوره من السلطة المختصة، فكيف لنا أن نقر بالتوقيف الإداري وهو صادر من جهة إدارية وتجاوز على صلاحية السلطة القضائية، وقد يمتد التوقيف أيام وشهور وربما سنوات، إضافة إلى أن هناك أشخاص قد يوقفوا حتى بعد صدور قرار من المحكمة المختصة ببراءتهم أو حتى استكمال المدة المقررة لعقوباتهم، وهذا يعتبر مخالف لجميع النصوص القانونية والتي لا تجيز معاقبة الشخص على نفس الفعل مرتين.

مبيناً في هذ الصدد إن الفصل الثالث من هذه الدراسة، سوف يكون الفيصل في تقدير مدى مشروعية التوقيف (الاعتقال الإداري) والتي تلجأ إليه السلطة التنفيذية بدعوى المحافظة على النظام العام، وذلك من خلال تسليط الضوء على مدى الرقابة القضائية على قررات الاعتقال الإداري، آخذاً بالاعتبار أن هناك من يرى أن القانون ذو أهمية كبيرة في منع الجريمة، وهذا إجراء وقائي مخصص الأهداف ويعالج بعض الحالات بشكل مسبق قبل وقوعها، بعكس القانون الجزائي والذي يعاقب على الفعل بعد وقوعه، ولكن مهما كان القول نؤكد مرة أخرى أن القانون بهذا الشكل لا يعد مقبولاً، وإذا ما تم الأخذ بالاتجاه الذي يؤيد وجود قانون منع الجرائم، فإن الامر يتطلب تعديله وتطبيق نصوصه في أضيق الحدود وضمن رقابة قضائية صارمة .

بعد استعراض مشروعية التوقيف الإداري في فرنسا و مصر و الأردن لاحظنا انه لم يعد هناك نصوص قانونية تجيز التوقيف الإداري في مصر وفرنسا في الوقت الحالي خارج حالة الطوارئ و الظروف الاستثنائية، أما في الأردن فالوضع مختلف فلا يزال قانون منع الجرائم يسمح بالتوقيف الإداري خارج حالة الطوارئ، وهذا يعد بالطبع اعتداء على الحرية الشخصية للفرد والتي كفلها الدستور الأردني و المواثيق الدولية.

الفصل الثالث

الرقابة القضائيةعلى مشروعية الاعتقال (التوقيف الإداري)

تتعدد الرقابة وتتنوع فإلى جانب الرقابة القضائية توجد الرقابة السياسية ، والرقابة الإدارية و تمارسها الإدارة بنفسها إما تلقائياً او بناءً على تظلم من أصحاب الشأن فتستبعد بالتالي رقابة القضاء وتتجنب الإلغاء القضائي ومهما قيل عن الرقابة السياسية من مزايا فإنها غير فاعلة وتتطلب توافر العديد من الشروط الأساسية التي لا تتوافر في العديد من الدول كما لا قد تتوافر اعتبارات الحيدة والنزاهة والموضوعية في الرقابة الإدارية [1]، و بالتالي تعتبر الرقابة القضائية أكثر وأهم أنواع الرقابات في الدولة لما يناط بها من حماية لمبدأ المشروعية، بشرط ان تتوافر بها كافة الضمانات التي تكفل استقلالها في أداء وظيفتها، بحيث يمكنها القيام برقابة أعمال الإدارة[2]، كما تشكل ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم باعتبار ان أقوى الضمانات لحماية الحقوق والحريات العامة هو خضوع القرارات الإدارية للرقابة القضائية.

كما تعد هذه الرقابة من أنجع أنواع الرقابات جميعاً، حيث ان أعضاء السلطة القضائية لديهم الخبرة والحيدة بما يكفل للمتقاضين صيانة حقوقهم ضد اعتداءات الإدارة، ويتولى هذه الرقابة القضاء بواسطة محاكمه على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

إن القرار الإداري الذي يهمنا في هذا الموضوع هو القرار الصادر من السلطة التنفيذية، بالتوقيف والاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، وكما أشرنا في السابق فإن التوقيف الإداري هو اعتداء على الحرية الشخصية للإنسان، ولا يجوز أن يقوم بهذا التقييد سوى القضاء، إلا أن هناك ظروف استثنائية قد تبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء وتوقيف الأشخاص واعتقالهم وتقييد حريتهم، بهدف المحافظة على النظام العام، وبالتالي وبما أن هذا الإجراء يعتبر خطير وفيه انتهاك لحرية الإنسان، جاءت الرقابة القضائية لتشكل أهمية كبيرة للمحافظة على قدسية

---

(١) (لمزيد من التفصيل راجع شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، ٢٠٠٤، ص ١٣٧-١٦٣.

(٢) ليلة محمد كامل ، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، ١٩٦٨، دار النهضة العربية، ص ١٦٨.

الإنسان وحريته، ذلك أن الأصل هو الحرية، والتقييد هو الاستثناء، فالقضاء هو الحارس لتلك الحقوق، وبالتالي نجد أن الرقابة القضائية على مشروعية قرارات التوقيف والاعتقال الإداري، تمثل أهمية كبيرة لما ينبني على هذا الاجراء كما أسلفنا من مساس مباشر بالحرية الشخصية التي حرصت المواثيق الدولية والدساتير والقوانين الداخلية على صونها وحمايتها من الاعتداء عليها بلا مسوغ قانوني.

وبالتالي لا يمكن حماية حقوق الأفراد وحرياتهم إذا لم تخضع إجراءات وتدابير الضبط الإداري لرقابة القضاء باعتباره جهة نزيهة ومحايدة وموضوعية، ويمارس القضاء، الرقابة على مشروعية قرارات التوقيف، وتعويض الأضرار المادية والمعنوية الناجمة عن القرارات غير المشروعة[١].

تعتبر قرارات التوقيف (الاعتقال الإداري) قرارات إدارية تصدر من الجهة الإدارية المختصة وفقاً للشكل والإجراءات المحددة في القانون، عند قيام السبب المحدد بهدف تحقيق غاية معينة، ولذا يجب أن تمتد رقابة القضاء لتشمل هذه الأركان المختلفة لقرار الاعتقال، والمتمثلة بركن الاختصاص والشكل والإجراءات، والغاية والسبب وغيرها من الأركان المختلفة للقرار الإداري بصفة عامة، فالشق الأول والرئيس للرقابة القضائية على قرارات التوقيف (الاعتقال الإداري)، هي تلك التي يمارسها القضاء الإداري من خلال دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرارات الاعتقال الإداري، أما الشق الثاني فهو التعويض عن قرارات الاعتقال.

وعليه سوف نبحث في هذا الفصل الرقابة القضائية على مشروعية التوقيف الإداري إلغاءً وتعويضاً، في كل من فرنسا ومصر والأردن:

(١) شطناوي، حق الامن الشخصي الشخصي في التشريع الاردني ، ص ٧٦.

1:3 الرقابة القضائية على مشروعية التوقيف الإداري في فرنسا ومصر والاردن.

سوف نقوم بدراسة هذا الموضوع وذلك على النحو التالي:

1:1:3: موقف القضاء الفرنسي من مشروعية الاعتقال (التوقيف الإداري):

لقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي للإدارة في الظروف الاستثنائية، الخروج على الأحكام القانونية العادية، ولكن تحت رقابته القضائية، وذلك حتى يتاح للإدارة تأمين سير المرافق العامة، واتخاذ إجراءات وتدابير ضرورية بما فيها تقييد الحريات، وتوقيف الأشخاص الخطرين، وذلك بهدف المحافظة على الأمن العام[١]. كما أن القضاء الإداري الفرنسي أضفى صفة المشروعية على إجراءات الضبط الإداري وتدابيره، والتي تؤدي إلى تقييد الحريات الفردية، وذلك بشكل أوسع مدى من تلك القيود التي يمكن للبوليس الإداري فرضها في الظروف العادية، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بصحة إجراءات الحجز والمصادرة والحظر والإبعاد غير المشروعة في الظروف غير العادية[٢]، وهذا يعني بالمقابل أن القضاء الإداري الفرنسي يعطي مرونة أوسع، ويقرر مدى سلامة الإجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية، بما فيها تقييد الحريات، وذلك بهدف المحافظة على النظام العام، شريطة أن تكون هناك ظروف استثنائية تبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء، وأن يكون هذا الإجراء سليماً من حيث الأركان الشكلية والموضوعية؛ لسلامة القرار الإداري، والتي سوف نعرضها لاحقاً، مع الآخذ بعين الاعتبار انه و كقاعدة عامة يلزم أن تكون هناك أسباب مبررة؛ لاتخاذ أي إجراء يقيد الحريات الفردية بما فيها اعتقال الأفراد وتوقيفهم، وأن يكون هذا الإجراء سليماً من الناحية الشكلية والموضوعية، وعليه نشير هنا أنه وإذا كان للإدارة صلاحيات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية، مما يسمح لها توسيع قواعد المشروعية العادية والتلطيف من حدتها بما يتلاءم مع ما تملية هذه الظروف، فإن ممارسة هذه الصلاحية تخضع دوماً للرقابة القضائية

---

(١) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص ٩٩.

(٢) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص ١٠٥.

للقضاء الإداري الفرنسي، وذلك لما ينطوي على هذه الإجــراءات والتــدابير مــن مخاطر جسيمة على حقوق الأفراد وحرياتهم(١).

من جهة أخرى، نشير هنا الى أن الأحكام القضائية الصادرة عن مجلــس الدولة الفرنسي، اعترفت منذ البداية بالطبيعة الوقائية لقرارات الاعتقال، حيث قضى مجلس الدولة في البداية، انه لا يشترط تسبيب تلك القرارات الصادرة مــن مــدير الأمن العام، بحجة عدم وجود نص قانوني يلزمه بذلك، كمــا أن مجلــس الدولــة الفرنسي سبق وأن أيد ما قامت به السلطات الإدارية الفرنسية من تفسير للمرســوم الصادر في ١٩٥٦/٣/١٧، والذي سمح للحاكم العام في الجزائر بسلطات اســتثنائية واسعة، منها نص المادة السابعة المتعلقة بإمكانية تحديد الإقامة الجبرية لكل شخص خطراً على الأمن العام والنظام، ولم يتحدث عن إنشاء معسكرات اعتقال، إلا أنــه فسر من قبل الإدارة على أساس أنه يسمح بإنشاء معسكرات اعتقال استناداً إلى هذا النص(٢)، كما ذهب أيضاً إلى أن القرارات الخاصة بالاعتقــال، ليــست جــزاءات بالمعنى المفهوم، ولكنها إجراءات وقائية للبوليس، وبالتالي ليس مــن شــأن هــذه القرارات أن تكون مسبوقة بإخطار صاحب الشأن بما هو منسوب إليه، إلا في حالة وجود نص تشريعي أو لائحي يقضي بذلك(٣).

وبالتالي نجد أن القضاء الفرنسي اتجه إلى إقرار حــق الإدارة فــي توسيع الاختصاصات الممنوحة لها، ووسعت سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وأقر أن مجرد قيام ظروف استثنائية كافٍ لوحده في تقدير الاعتــراف للإدارة لممارسة اختصاصات جديدة ، حتى تستطيع مواجهة الظروف الاستثنائية(٤)، علاوة على أن القضاء الإداري الفرنسي تطلب وجود مجموعة من الشروط، تبــرر الخروج على قواعد المشروعية العادية، وإمكــان المــساس بــالحقوق والحريــات الفردية، والتي بالطبع من بينها الاعتقال الإداري (٥).

---

(١) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص ١٠٥.

(٢) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ١٠٨.

(٣) المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ص ١٩١.

(٤) المحجوب، الاعتقال الاداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ص ٩٥.

(٥) لمزيد من التفصيل ، انظر الفصل الاول من هذه الدراسة،ص٦٥

وعليه نجد أن القضاء الفرنسي اعترف بالطبيعة الوقائية لقرارات الاعتقال الإداري، وأضفى صفة المشروعية على تلك القرارات، وذلك لكي تقوم الإدارة بواجبها المتمثل بالمحافظة على الأمن العام، حيث منح القضاء الإداري الفرنسي للإدارة صلاحية واسعة لمواجهة الظروف العصيبة، وبالتالي نجد أن موقف مجلس الدولة الفرنسي كان واضحاً في هذا المجال؛ بإقراره مشروعية الاعتقال الإداري من قبل الإدارة، وبالطبيعة الوقائية لهذا الإجراء والذي يعتبر قيداً على حريات الأفراد، ولكن يجب لإقرار هذه المشروعية لقرارات الاعتقال من قبل مجلس الدولة أن تكون الدولة في حالة حرب، أو في ظروف استثنائية تبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء، إضافة إلى الشروط التي أقرها القضاء، والتي تم ذكرها سابقاً، والتي تبرر للإدارة الخروج على قواعد المشروعية، وبالتالي الاعتداء على الحريات الفردية، وذلك بهدف الحفاظ على الأمن العام.

وبالتالي نجد أن إقرار مجلس الدولة الفرنسي لمشروعية الاعتقال الإداري كان يجب أن يتم في أضيق الحدود، باعتبار أن القضاء هو حامي الحرية الفردية ، كما ان السلطة القضائية هي الجهة المناط بها رقابة أي إجراء يمكن أن يشكل اعتداءً على الحرية للأفراد، إضافة إلى أن أي تقييد للحريات يجب أن لا يتم إلا عن طريقها باعتبارها صاحبة الاختصاص في توقيع العقوبات والجزاءات، وإذا ما تم عن طريق السلطة التنفيذية نظراً لوجود ظروف استثنائية خطيرة تبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء الماس بالحرية يجب أن يكون هذا الإجراء خاضعاً للرقابة القضائية .

3 : 1 : 2 موقف القضاء المصري من مشروعية الاعتقال (التوقيف الإداري):

قضت المحكمة الإدارية العليا بأن قرار الاعتقال الإداري الذي تتخذه جهة الإدارة يعتبر من التدابير الوقائية العاجلة، وذهبت إلى أن تدبير الاعتقال باعتباره تدبيراً وقائياً عاجلاً اتخذه الحاكم العسكري وفقاً لسلطته التقديرية، وذلك لصالح المصلحة العامة وسلامة المجتمع(١)، أما محكمة أمن الدولة العليا (طوارئ) فقد

(١) المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٦١/٤/٢٩، قضية رقم ٣٧، السنة السادسة، العدد الثالث، ص ٤٤: منقول عن المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ص ٩٥.

نظرت إلى الاعتقال على أنه عقوبة، ولذلك فإنها إذا ما قبلت التظلم المقدم من المعتقل فهي تقرر الإفراج عنه (١).

لقد استقر القضاء المصري على اعتبار أن التدابير المتخذة استناداً لحالة الطوارئ والتي من بينها الاعتقال الإداري هي تدابير تخضع للرقابة القضائية إلغاءً وتعويضاً، باعتبار أن هذه التدابير ليست إلا قرارات إدارية يجب أن تتخذ في حدود القانون، ويتعين أن تخضع لرقابة القضاء(٢)، ونشير الى أنه ونظراً لخطورة الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الإدارة في كل حالات الضرورة والظروف الاستثنائية والتي تمس الحرية الفردية للشخص وتوقيفه واعتقاله بهدف المحافظة على النظام العام، فقد وضع مجلس الدولة المصري مجموعة من الشروط وذلك للاحتجاج بحالة الضرورة (٣):

وبالنتيجة تبين لنا أن قانون الأحكام العرفية رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ لم ينظم أي جهة إدارية أو قضائية لإمكان التظلم أو الطعن في قرارات الاعتقال الإداري، وقبل إنشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ كان محظورعلى المحاكم المدنية تفسير أو إلغاء القرار الإداري، وكان لها ولاية التعويض فقط، وبالتالي لم يكن بالإمكان إلغاء قرار الاعتقال قضائياً، وإنما كان قرار الاعتقال ينتهي وفقاً لإرادة مصدره، أما بخصوص قرارات الاعتقال والتي تصدر وفقاً لقانون الأحكام العرفية رقم ٥٣٢ لسنة ١٩٥٤ لم ينص على جهة خاصة لإمكان التظلم أو الطعن في قرارات الاعتقال الصادرة وان خضعت لرقابة مجلس الدولة إلغاءً وتعويضاً باعتبارها دائماً قرارات إدارية فردية، وهذا أيضاً شأن قانون الطوارئ رقم ٥٨/١٦٢ الحالي عند صدوره، حيث لم ينص على جهة مستقلة يمكن التظلم أو الطعن أمامها في قرارات الاعتقال إلى أن صدر القرار بقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ بناءً على تفويض تشريعي، وأضاف إلى قانون الطوارئ رقم ٥٨/١٦٢ المادة ٣ مكرر والتي نصت على أن

---

(١) محكمة أمن الدولة العليا (طوارئ) في ١٩٧٩/٤/٢، منقول عن رسالة د. عزه علي المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ، ص ٩٤.

(٢) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ١٥٧-١٦٠.

(٣) لمزيد من التفصيل انظر الفصل الاول من هذه الدراسة ص٦٢ / ومحمد مصطفى العقاربة، لوائح الضبط الإداري، دراسة مقارنة، الجامعة الاردنية ، عمان ص ١٥١.

للشخص المعتقل أن يتظلم من أمر الاعتقال إذا انقضت ستة أشهر من تاريخ صدوره دون أن يفرج عنه، ويكون التظلم بطلب يقدم إلى محكمة أمن دولةٍ عليا تشكل وفق أحكام هذا القانون وبموجب القانون رقم ٧٢/٣٧ عدلت المادة ٣ مكرر وأصبح من حق المعتقل الاستعانة بمحامٍ وإبلاغه أسباب اعتقاله، وله حق الاتصال بمن يرغب إبلاغه بما حدث معه وله حق التظلم من قرار الاعتقال خلال ٣٠ يوماً من تاريخ صدور القرار دون أن يفرج عنه، ويقدم هذا التظلم إلى محكمة أمن الدولة العليا، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم بقرار مسبب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم التظلم.

ونلاحظ هنا أن محكمة أمن الدولة العليا هي محكمة جنائية وليست محكمة إدارية، وبصدور القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ اعتبر أن محكمة أمن الدولة العليا (طوارئ) دون غيرها هي المختصة بنظر كافة الطعون والتظلمات من أوامر الاعتقال، وتحال إلى هذه المحكمة جميع الدعاوى والتظلمات المنظورة أمام جهة قضائية أخرى، وهذا بالطبع يعتبر مخالفاً لنص المادة ٦٨ من الدستور المصري والتي تحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، وكذلك حق كل مواطن الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي والقاضي الطبيعي بلا شك هنا هو مجلس الدولة، وعليه وبهذا التعديل فقد وجه المشرع المصري ضربة قاصمة للحقوق والحريات(١).

وبالتالي نلاحظ أن اختصاص محكمة امن الدولة العليا (طوارئ) في نظر الطعون المتعلقة بقرارات الاعتقال هو بمثابة سلب اختصاص القضاء الإداري ممثلاً بمجلس الدولة المصري في نظر قرارات الاعتقال باعتبارها قرارات إدارية، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري حيث أشارت إلى أن القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ وهو ما ينصرف أيضاً إلى القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ أخرج المنازعة في مشروعية قرارات الاعتقال من اختصاص مجلس الدولة ليدخلها في اختصاص محكمة أمن الدولة العليا (طوارئ)، وتعبيراً عن موقفها أوضحت المحكمة بأنه وبالرغم من أن القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ لم يأتِ بنص صريح يجب اختصاص

(١) الدقدوقي، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ص ٧٣-٧٦.

القضاء الإداري بنظر الطعون في قرارات الاعتقال الصادرة استناداً إلى قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨، إلا أنه قد جاء بتنظيم خاص متكامل للطعن في قرارات الاعتقال المشار إليه مقتضاه أن تختص بنظرها محكمة أمن الدولة العليا وهي جهة قضاء خاص أنشأها القانون وحدد اختصاصها، وعليه يكون المشرع قد ألغى بطريق ضمني اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في طلبات إلغاء قرارات الاعتقال، واستطردت المحكمة قائلة أن:" القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ المشار إليه إذ خول محكمة أمن الدولة العليا سلطة القضاء بالإفراج أي بإلغاء قرار الاعتقال، فإن التظلم أمامها من قرارات الاعتقال يعتبر مقابلٌ بطريق الطعن فيها بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري لأن كلاً من الطريقين يحقق الغاية ذاتها[١].

هذا وقد أقرت المحكمة الدستورية العليا بأن محكمة امن الدولة العليا (طوارئ) هي محكمة خصها المشرع وحدها بولاية الفصل في التظلمات من أوامر الاعتقال فصلاً قضائياً، وبالتالي أصبحت هي القاضي الطبيعي الذي يحق لكل معتقل الالتجاء إليه[٢].

وبالعودة إلى مشروعية قرارات الاعتقال من وجهة نظر القضاء الإداري نجد أن محكمة القضاء الإداري أقرت أن الإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط في حدود قوانين الأحكام العرفية تعتبر مشروعة، أما الإجراءات التي تتخذ خارج هذه الحدود تعتبر غير مشروعة، حيث قررت في حكمها الصادر في ١٩٥٢ أن مرسوم إعلان الأحكام العرفية هو عمل من أعمال السيادة دون نزاع، ولكن التدبير الذي يتخذها القائم على إجراء النظام العرفي سواء كانت تدابير فردية أو تنظيمية ليست إلا قرارات إدارية يجب أن تتخذ في حدود القانون، ويتعين أن تخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً[٣]، كما أن المحكمة الإدارية العليا أقرت بما انتهت إليه محكمة القضاء الإداري وذلك فيما يتعلق بتوسيع سلطات الضبط في الظروف الاستثنائية،

---

(١) محكمة القضاء الإداري ١٩٧٢/٥/٣٠، ص ١٤١، منقول عن فكري فتحي ، الاعتقال، القاهرة، دار النهضة، ١٩٩٢، ص ١٤٧.

(٢) فكري فتحي ، الاعتقال، القاهرة، دار النهضة، ١٩٩٢، ص ١٤٩.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٩٥٢/٥٦٨، المجلد الثالث، ص ١٢٦٦ منقول عن الدكتور إسماعيل، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، ص ٤٥٣.

من جهة أخرى أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن الظروف الاستثنائية تختلــف عن الظروف العادية، وبالتالي تتمتع سلطات الــضبط الإداري بــسلطات واســعة ويصبح كل إجراء تتخذه الجهات الإدارية في مثل هذه الظروف الاستثنائية يعتبــر سليماً حتى ولو كان هذا الإجراء باطلاً؛ لتجاوز الاختصاص، أو مخالفة القوانين ما دام هذا الإجراء ضروري لحماية النظام العام[١].

وبالنتيجة نشير إلى أن قرارات الاعتقال الإداري هي قــرارات إداريـــة، وبالتالي فإن الاختصاص بحسم المنازعات التي تثور حول شرعيتها ينعقد للقــضاء الإداري ويخضع لرقابته ، الا انه وبصدور القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ اصــبحت محكمة امن الدولة العليا "طوارئ" هي المختصة بنظر قرارات الاعتقال، وبالتالي تم سلب اختصاص القضاء الإداري من النظر في هذه المنازعات المتعلقــة بقــرارات الاعتقال ، ونشير الى ان إسناد المنازعات والتظلمات الإدارية الخاصـــة بقــرارات الاعتقال إلى محكمة أمن الدولة العليا يعتبر اعتداءٌ صارخٌ على الدستور، فالأصــل في القضاء أن يتولى الدستور نفسه تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها وطريقة تشكيلها، فالمشرع هنا ليس له أن ينتقص من اختصاصات هيئـــة قــضائية معينـــة (مجلس الدولة) وإسنادها إلى هيئة قضائية أو غير قضائية طالما أن الدستور نفــسه حدد اختصاصاتها. حيث حددت المادة ١٧٢ من الدستور المصري أن مجلس الدولة يختص بالمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية. لقد تواترت أحكام القضاء الإداري المصري قبل نزع اختصاصه بنظر التظلم من قــرارات الاعتقــال وجعلهــا مــن اختصاص محاكم أمن الدولة العليا طوارئ، على أن فكرة الخطورة كسبب مشروع وقانوني لصدور قرار الاعتقال يجب أن يستند إلى وقائع حقيقية وصحيحة، وإلا فقد القرار أساسه القانوني وتعين إلغاءه[٢].

وهكذا نجد أن القضاء الإداري المصري فرض رقابة علـــى قــرارات الاعتقــال الصادرة من الإدارة، وأوجب أن تكون هذه القرارات مستندة إلـــى وقـــائع حقيقيـــة

---

(١) إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ص ٤٨٩.

(٢) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٢٢٣٧ لسنة ١٩٨٢، منقول هذا الحكم عن مكـــي ، عبـــاس حقـــوق المعتقل في ظل قانون الطوارئ ، ص٤ .

وصحيحة، والا تعرض قرار الاعتقال إلى الإلغاء من قبل القــضاء الإداري لعــدم مشروعيته، كما أقرت المحكمة الإدارية العليا بالطبيعة الوقائية لقرارات الاعتقــال، كما اقر القضاء الإداري بان إجراءات الضبط الإداري والتي من بينهــا الاعتقــال يجب أن تكون في حدود قوانين الأحكام العرفية؛ لكي تكون مشروعه، والا تعرضت للإلغاء، إن محكمة أمن الدولة العليا وبالرغم من مواكبتها لما خلص إليــه القــضاء الإداري المصري من مشروعية قرارات الاعتقال التي تتم فــي حــدود القــوانين العرفية والظروف الاستثنائية وقيامها على وقائع حقيقية وصــحيحة، والا اعتبــرت غير مشروعة إلا إنها تجاوزت وذهبت إلى ابعد من ذلك حين أقرت بحــق الإدارة اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية، سواءً كانت حالة الأحكام العرفية معلنه ام لا، وسمحت للإدارة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية إذا كانت تلك الأحكام تؤدي إلى الإخلال بألامن العام.

وتعقيباً على ما ورد سابقاً نرى أن المشرع المصري لم يكن موقفــاً بمــا ذهب إليه من سلب اختصاص القضاء الإداري فــي نظــر المنازعــات المتعلقــة بالاعتقال الإداري، ذلك أن الاعتقال الإداري هو بالنتيجة قــرار إداري يجــب أن يخضع إلى القضاء الإداري، والدستور المصري حدد اختصاصات القضاء الإداري، لذلك لا يجوز أن يخالف التشريع الدستور ويحدد القانون صلاحيات النظر بــبعض القرارات الاداريه لجهة دون غيرها، وبالتالي نجد أن هذا يشكل اعتــداء" صــارخاً على حق القضاء الإداري بنظر هذه المنازعات.

3 : 1 : 3 موقف القضاء الأردني من مشروعية التوقيف الإداري

تمثل الرقابة القضائية على مشروعية إجراءات الضبط الإداري بشكل عام والتوقيف الإداري بشكل خاص أهمية كبيرة لما تمثله هذه الإجراءات من اعتداء على حريات الأفراد وحقوقهم التي كفلها الدستور الأردني، وتختص محكمة العدل العليا الأردنية برقابة هذه المشروعية من ناحية الإلغاء والتعويض باعتبار أن القرارات التي تصدر عن الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام هي قرارات

إدارية تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، وبالتالي تتولى محكمة العدل العليا الأردنية رقابة مشروعية هذه القرارات.(١)

لقد بينا في الفصول السابقة أن قرارات التوقيف الإداري حسب التشريعات الأردنية كانت تتم وفق إطار قانون منع الجرائم الذي ما زال مطبقاً حتى ألان وضمن نطاق حالة الضرورة والأحكام العرفية وإعلان حالة الطوارئ حيث كانت انظمه الدفاع تبرر إجراءات التوقيف الإداري بدعوى وجود ظروف استثنائية تبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء، إلا إنه وكما اسلفنا سابقاً فقد أوقف العمل بجميع الأنظمة والتعليمات التي كانت تتيح التوقيف الإداري ولم يبق إلا قانون الدفاع رقم ١٣لسنة ١٩٩٢م والمعلق سريانه على إعلان الطوارئ والتي لا يمكن إعلانها إلا بوجود ظروف استثنائية، وبالتالي لم يبق الآن في الواقع العملي قانون يبيح التوقيف والاعتقال الإداري ساري المفعول سوى قانون منع الجرائم، إلا إننا ومع ذلك سوف نرى كيف مارس القضاء الأردني رقابته على مشروعية التوقيف منذ إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ لأول مرة وحتى الآن وذلك على النحو التالي:

اولا": الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الصادرة في الظروف الاستثنائية.

بداية نشير الى أن إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية يعد عملاً من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، ويعتبر جلالة الملك هو صاحب الصلاحية في تقدير وجود طوارئ لتبرير إعلان حالة الطوارئ وتطبيق قانون الدفاع، وهذا ما أكدته محكمة العدل الأردنية "جلالة الملك وحده صاحب الحق في تقدير حالة الطوارئ أو عدم وجوده ولا تستطيع هذه المحكمة أن تتصدى لهذا التقدير إذ بهذا تكون قد سلبت جلالته هذه الصلاحية وانتحلتها لنفسها هذا بالنسبة لمتطلبات القانون نفسه"(٢)، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المشرع الأردني أغفل النص على نظرية أعمال السيادة في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢، وبالتالي نشير أن هذه النظرية في الأردن هي نظرية ذات طابع قضائي، بالرغم أن

---

(١) شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ص٣٤٨.

(١) عدل عليا، ١٩٥٢/١٢/٢٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٩، ص٩٥- هذا الحكم القضائي منقول عن شطناوي ، مبادئ القانون الإداري ، ص٥٣٣.

المشرع قننها لاحقاً في القوانين المتعلقة بمحكمة العدل العليا، حيث نصت هذه القوانين على عدم اختصاص المحكمة بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بإعمال السيادة، كما لهذا التقنين نتيجة مهمة في عدم اختصاص محكمة العدل العليا فقط بنظر المنازعات المتعلقة بأعمال السيادة، وبالتالي تملك المحاكم النظامية نظر دعاوى تعويض الأضرار الناجمة عن أعمال السيادة، ويضيف أن المشرع نص في قانون محكمة العدل العليا على عدم اختصاص هذه المحكمة فقط بنظر الطلبات والطعون المتعلقة بأعمال السيادة، ولم يمنع المحاكم النظامية الأخرى من نظرها والفصل فيها،[١]ونحن نؤيد ما ذهب إليه الدكتور علي خطار في اجتهاده المستند إلى تبريرات قانونية مقبولة باعتبار أن المحاكم هي مفتوحة للجميع وتنظر جميع الدعاوى إلا ما استثني من اختصاصها بنص واضح وصريح، إلا أننا نشير هنا إلى أن القضاء الأردني لا زال يعتبر أن أعمال السيادة تكتسب حصانه مطلقه ضد جميع مظاهر الرقابة وصورها سواءٌ إلغاءً أو تعويضاً، بعكس القضاء الفرنسي الذي أصبح يقصر نطاق أثار أعمال السيادة على الإلغاء فقط دون التعويض[٢]، إن الذي دفعنا إلى الولوج إلى نظرية أعمال السيادة يكمن في أن حالات التوقيف الإداري تأتي في كثير من الحالات بناءً على إعلان الاحكام العرفية وحالة الطوارئ، لهذا وجدنا من المناسب إيضاح ولو بشيء بسيط عن هذه النظرية، إلا أننا نعود ونؤكد هنا أن الإجراءات والتدابير التي تقوم بها السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام هي قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، ولقد مارست محكمة العدل العليا رقابتها على مشروعية قرارات التوقيف الإداري وألغت عدد من القرارات غير المشروعة، لذا يجب علينا أن نميز بين إعلان حالة الطوارئ وبين الإجراءات المتخذة في ضوئها، وبالرجوع إلى قانون الدفاع والذي يطبق عند إعلان حالة الطوارئ نجد أن محكمة العدل العليا قضت بدستوريته ودستورية الأنظمة الصادرة بمقتضاه "[٣].

---

(١) لمزيد من التفصيل يرجى مراجعة ، شطناوي ، موسوعة القضاء الأردني ، ص٨٤-٨٦.

(٢) شطناوي ،موسوعة القضاء الاداري ، ص٩٥.

(٣) عدل عليا: ١٩٥٦/١٠/١٦ مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٦، ص ٧٣٩.

كما قضت المحكمة بدستورية المادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ شريطة أن تقرأ في ضوء المادة الرابعة من قانون الدفاع، بحيث يجب أن يتوافر شرط القيام بأفعال مضرة بسلامة المملكة من الأشخاص الذين يقبض عليهم ويوقفون بموجب تلك المادة(١).

ونعود ونؤكد مجدداً ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا عن أن قرار إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية لا يخضع للرقابة القضائية، إلا أن الإجراءات الضبطية الاستثنائية لا تعتبر من أعمال السيادة، بل هي قرارات إدارية عادية تخضع لرقابة القضاء، (فمن ناحية صلاحية هذه المحكمة لإلغاء القرار المشكو منه فليس هناك شك في أن هذه المحكمة ذات اختصاص في رؤية هذا الطلب ومناقشة صحة ذلك القرار ولو أنه اقترن بالإرادة الملكية السامية إذ أن هذه المحكمة لا تتعرض لتلك الإرادة السامية، بل تبحث في قانونية الإجراءات الإدارية التي قامت بها السلطة التنفيذية التي تعتبر مسؤولة بمقتضى الدستور عن هذه الإجراءات باعتبار أن هذه السلطة هي الدليل المباشر على صحة الأعمال التي تقترن بتصديق جلالة الملك صاحب الذات المصون)(٢).

وعليه فإن محكمة العدل العليا تراقب مشروعية هذه القرارات ويجب أن تكون هذه القرارات مشروعة ومتفقة مع القانون.

أما بخصوص إعلان الأحكام العرفية المستندة إلى المادة ١٢٥ من الدستور، فهي كما أسلفنا تعتبر من أعمال السيادة، ويلجأ إلى إعلان الأحكام العرفية في حالة عدم كفاية الإجراءات والتدابير المتخذة استناداً إلى حالة الطوارئ، وبناءً على إعلان الأحكام العرفية صدرت العديد من تعليمات الإدارة العرفية، التي حصنت إجراءات وتدابير الضبط الإداري واستبعدتها من ميدان الرقابة القضائية، وأضفت عليها حصانة تشريعية ضد رقابة القضاء، وهذا يعني أن قرارات التوقيف الإداري استناداً إلى هذه التعليمات وإعلان الأحكام العرفية هي قرارات محصنة لا

---

(١) عدل عليا: ١٩٥٢/٩/٢٤، مجلة نقابة المحامين، ص ٥٤، منقول عن شطناوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣٤.

(٢)محكمة العدل العليا الاردنية ، ١٩٥٢/٥/١٤ ، مجلة نقابة المحامين ،١٩٥٢ ،ص ٩١.

تخضع للرقابة القضائية، علما ان محكمة العدل العليا اعتبرت تعليمات الإدارة العرفية هي تشريعات تخضع للنظام القانوني للقوانين(١) وهي تتمتع بقيمة القانون العادي ولا تتمتع بقيمة القواعد الدستورية، وبالتالي يجب على سلطات الضبط الإداري احترام أحكام الدستور، وإلا اعتبرت التعليمات مخالفة للدستور وهو ما أقرته محكمة العدل العليا " وحيث أن المنع المنصوص عليه في المادة ٢٠ من التعليمات واسندت إليه الإدارة إلى المادة ١٢٥ فقرة ٢ من الدستور، وقد حال هذا المنع بين المحكمة وبين استعمال حقها في النظر في الطعون بالقرارات الإدارية وحقها في مناقشة موضوع، وسبب هذه القرارات من حيث كونها لغايات الدفاع حقيقية، أو أنها لا تمت إلى أغراض الدفاع بصلة، وذلك لأن المادة ١٢٥ فقرة ٢ من الدستور منحت المشرع سلطة مقيدة ومحددة بأغراض الدفاع عن المملكة، ولم تمنحه سلطة مطلقة تخوله منع المحكمة من رؤية القضايا التي يتعلق موضوعها أو سببها بأغراض الدفاع عن المملكة، ولهذا وفي ضوء ما تقدم تقرر أن النص الوارد في المادة ٢٠ من التعليمات العرفية الذي منع محكمة العدل العليا من رؤية الطعن بكافة القرارات الإدارية، سواءً كانت صادرة لغايات الدفاع، أو لغير ذلك، هو نص غير دستوري لا يعمل به إلا عندما تكون الغاية من القرار الإداري الدفاع عن المملكة"(٢).

وبالنتيجة توصلت محكمة العدل العليا بأنه إذا كانت القرارات الصادرة استناداً للمادة ٢٠ من تعليمات الإدارة العرفية لأغراض الدفاع عن المملكة وهي الوارد في المادة ١٢٥من الدستور، تكون المحكمة غير مختصة بالنظر بهذه القرارات، أما إذا كانت القرارات ليس لها صلة بأغراض الدفاع عن المملكة فإن المحكمة تكون مختصة برقابة مشروعية هذه القرارات. ونحن نرى أن هذا الاجتهاد موفقاً، وبالتالي فقد أخضعت المحكمة القرارات الإدارية غير المرتبطة بالدفاع عن المملكة لرقابتها وتقدير مشروعيتها، وقضت بإلغاء القرارات الإدارية التي تبين لها

(١) شطناوي، مبادئ القانون الإداري ، ص ٥٦٤-٥٦٩.

(٢) عدل عليا: ١٩٦٧/٥/٢٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٧، ص ٤٧، وعدل عليا رقم ١١٥،١٩٨٧،مجلة نقابة المحامين،ص١٤٨٣، وعدل عليا رقم ١٩٨١/٩٤،مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣،ص١٢/وعدل عليا رقم ١٩٨٧/١١٨،مجلة نقابة المحامين ١٩٨٩،ص٢٣٤.

بأنها غير مشروعة، وبالتالي أن محكمة العدل العليا تراقب مشروعية القرارات الإدارية حتى ولو اضفى عليها المشرع حصانة قانونية ضد رقابة القضاء، إذ ان القرار الإداري السليم التي قصرت المحكمة التحصين التشريعي عليها ليس بحاجة إلى تحصين، فهي محصنة بحكم المنطق القانوني، فلا يملك القضاء الإداري إلغاء قرار إداري مشروع سليم، وبهذا الاجتهاد السليم لمحكمة العدل العليا فقد وفرت المحكمة حماية للأفراد، ولكن بطريقة غير مباشرة، فصانت بذلك مبدأ المشروعية وفرضته على الإدارة في جميع المجالات وفي جميع الظروف العامة والاستثنائية(١).

ثانيا": الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الصادرة في الظروف العادية.

تم بحث مشروعية الإجراءات الضبطية والتوقيف الإداري الذي تلجأ إليه الإدارة في الظروف الاستثنائية، وبهدف المحافظة على النظام العام، أما الان فسنركز بحثنا على رقابة مشروعية القرارات الإدارية الصادرة وفقاً لقانون منع الجرائم في الظروف العادية وذلك للمحافظة على النظام العام، فإننا نجد أن محكمة العدل العليا لم تتطلب لمشروعية اتخاذ إجراءات ضبطية صدور أحكام جنائية بإدانة الشخص بارتكاب عدد معين من الجرائم السابقة، بل اكتفت بوصف الشخص بانه معتاد بأن يتهم مرات عديدة خلال مدة تتسم بالطول النسبي، وقضت في حكم لها في هذا المجال بقولها:" أن المستدعي اتهم بارتكاب جرم السرقة وجرى التحقيق معه في الدعوى التحقيقية، كما أودع إلى مدعي عام وقاضي صلح عمان مرات عديدة وبتهم مختلفة وردت تفاصيلها في كشف اسبقياته المبرز أمامنا وعن المدة ما بين عام ٨٧/٩٥، فضلاً عن تقارير صادرة عن شرطة محافظة العاصمة تنبئ عن تواجده في ظروف توجب الشبهة في جبل الحسين"(٢).

كما قضت في حكم آخر باعتبارها قضاء إلغاء أنه يتعين على الحاكم الإداري مواجهة الشخص بالتهم المنسوبة إليه، والسماح له بإبداء أوجه دفاعه بحرية والاستماع لبينته وإلا كان القرار غير مشروع(٣).

---

(١) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٢. ومبادئ القانون الإداري، ، ص ٥٧٤-٥٧٥.

(٢) محكمة العدل العليا: ٩٥/٦٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٥، ص ١٧٧٤.

(٣) عدل عليا: ١٩٥٣/٥/١١، مجلة نقابة المحامين، ص ٣٤٧.

وبالنتيجة فإن محكمة العدل العليا تختص برقابة مشروعية قرارات التوقيف الإداري سواء كانت صادرة في الظروف العادية استناداً إلى قانون منع الجرائم، أم صادرة في الظروف الاستثنائية استناداً لأحكام المادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩، وقد مارست المحكمة رقابتها القضائية على مشروعية القرارات الصادرة في الظروف العادية، فلم تتردد في إلغاء أي قرار إذا تبين لها أنه مشوب بعدم المشروعية، كما أن القضاء الإداري الأردني مارس رقابته على مشروعية قرارات التوقيف الصادرة في الظروف الاستثنائية، وألغى العديد من القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو بعيب الانحراف في استعمال السلطة[١]، وحول هذه القرارات التي ألغتها محكمة العدل العليا سوف نبينها بشيء من التفصيل لاحقا" اما ما سوف نوضحه هنا هو نظرة القضاء الأردني إلى مشروعية التوقيف سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية – حيث وجدنا أن القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا ينظر إلى التوقيف الإداري باعتباره تدبير احترازي وقائي، وليس عقوبة الغرض منه حفظ السلامة العامة، فقد قضت المحكمة " يتبين أن المستدعين كانا أدينا بجرم التجسس لصالح العدو وحكم عليهم بالأشغال الشاقة لمدة سبع سنوات، وفي اليوم الذي تقررالافراج عنهما بسبب انتهاء محكوميتها اصدر المحافظ قراراه باعتقالهما استناداً للمادة التاسعة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ حفظاً للأمن والسلامة وذلك لارتكابهما جرم التجسس، وحيث أن نائب مدير الأمن العام ذكر في كتابه الموجه للمحافظ بتاريخ ١٩٦٩/٢/٨ أن المستدعين هم من اخطر عملاء العدو وان بقاءهما طليقين في الظرف الحالي من شأنه تعريض سلامة الدولة وامنها للخطر، فإن قراره بتطبيق احكام المادة التاسعة بحقهما كتدبير اداري يتفق واحكام القانون ما دام من الثابت بالحكم الجزائي انهما ارتكبا فعلاً ً مضراً بالسلامة العامة، وهو التجسس أما قول وكيل المستدعيين: أنه يشترط لتطبيق احكام هذه المادة أن يرتكب المستدعيان بعد انقضاء مدة محكوميتهما وخروجهما من السجن افعالا ً جديدة مضرة بالسلامة العامه فقول لايستند إلى اساس قانوني، ذلك أن كل ما يتطلبه قانون الدفاع لتطبيق احكام المادة التاسعة بحق أي

---

(١) شطناوي، حق الأمن في التشريع الأردني، ص ٦٤.

شخص أن يكون هذا الشخص قام بافعال مضره بالسلامة العامة، سواء ارتكب هذه الافعال قبل صدور حكم قضائي عليه بشأنها، أو بعده، على اعتبار أن التدابير المنصوص في هذه المادة هي تدابير ادارية احترازية الغرض منها حفظ السلامة العامة، وليست عقوبة جزائية حتى يقال أن لا يجوز اتخادها بحق الشخص الذي سبق الحكم عليه بسببها[١]. كما قضت في حكم آخر بقولها أن التوقيف الاداري هو للمحافظة على الامن والسلامة العامة، ويتم بعد التحقيق مع الشخص المطلوب، ويكون وجوده حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس ويمتنع من تقديم الكفالة.....[٢]، وعليه وبالرغم من قناعتنا بدور محكمة العدل في رقابتها على مشروعية قرارات التوقيف الاداري والغاءها العديد من القرارات غير المشروعة، الا اننا نؤكد على ضرورة أن تتشدد محكمة العدل العليا في مشروعية قرارات التوقيف الاداري، باعتبار ان قرار التوقيف هو استثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، وعلى المحكمة ان تتشدد في رقابة صلاحية الحاكم الاداري الوارده في قانون منع الجرائم باعتبارها حالات وارده على سبيل الحصر لا يجوز القياس عليها.

نشير في النهاية ان القضاء الاداري الفرنسي والمصري والاردني مارس رقابته على قرارات التوقيف الاداري وألغى العديد من القرارات غير المشروعة، كما اسلفنا، واعتبر ان التوقيف الاداري هو تدبير احترازي وقائي هدفه المحافظة على النظام العام، ولكن نجد ضرورة ان تكون الرقابة بشكل اكثر صرامة وتشدداً لما لهذا الاجراء من مساس بحرية الشخص ، كما نأمل أن يبادر المشرع الأردني إلى تأسيس محكمة عدل عليا درجة ثانية وذلك لاستئناف الاحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا وذلك على شاكلة المحاكم النظامية، حيث يصبح القضاء الاداري الأردني على درجتين وذلك لتحقيق العدالة والتوازن، وليكون امام المواطن الذي اعتقل واعتدى على حريته طريقاً آخراً للقضاء يمكن أن يسلكه ويحقق له العدالة. وفي هذا السياق نشير الى انه وقبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ والذي احدث ضمن ملاك وزارة العدل محكمة العدل كانت محكمة التمييز

---

(١) عدل عليا،١٩٦٩/١٠/٢٩ ، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٦٩، ص ٩٠٨

(٢) عدل عليا، ٢٠٠٥/١١/٣٠ ، منشورات عدالية، قرار رقم ٤٧٩/ ٢٠٠٥وقرار رقم ٢٠٠٥/٤٦٨

تنظر بصفتها محكمة عدل عليا وذلك بموجب المادة ١٠ من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦لسنة ١٩٥٢.

3 : 2 الرقابة القضائية على الاركان الشكلية في قرارات التوقيف الاداري

يمارس القضاء هذه الرقابة من خلال دعوى الالغاء والمتعلقة بالعناصر الشكلية كركن الاختصاص والشكل والاجراءات ويقصد بالرقابة الشكلية : الرقابة التي يمارسها القضاء على القرارات الادارية عامة والمتعلقة بالاختصاص والشكل والاجراءات التي يتطلبها القانون لأصدار هذه القرارات(١). وقرار التوقيف الاداري يعتبر كغيره من القرارات يلزم لصحته والحكم بمشروعيته أن يتوافر فيه سلامة الاختصاص والشكل والإجراءات، وعليه سوف نبين تالياً كيف مارس القضاء الاداري في كل من فرنسا و مصر والاردن رقابته على هذه العناصر الشكلية وذلك من خلال ما يلي:

1:2:3 رقابة القضاء الاداري على ركن الاختصاص لمصدر قرار التوقيف الاداري:

يقصد بركن الاختصاص صلاحية سلطة ادارية معينة من الناحية القانونية للقيام بعمل اداري معين، فلا مجال للسلطة التقديرية لجهة الاداره في هذا الشأن، فالسلطة أما مختصه أو غير مختصه(٢)، وعليه وعندما تقوم السلطة الادارية باصدار قرار ليس من اختصاصها فنكون امام عيب عدم الاختصاص، وبالتالي يكون القرار عرضه للالغاء بسبب انه مشوب بعيب عدم الاختصاص، بمعنى أن مصدر القرار غير مؤهل من الناحية القانونية لاصدار مثل هذا القرار باعتبار أن هذا القرار من صلاحية جهة اخرى.

ونشير هنا الى أن عيب عدم الاختصاص يعتبر من العيوب التي تتعلق بالنظام العام، وبالتالي يمكن الادلاء به في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وينبغي على القاضي الاداري أن يتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسه ولو لم يثره الطاعن

---

(١) السنوسي، الاعتقال الاداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٢٦٥

(٢) السنوسي ، الاعتقال الادارى بين الحرية الشخصية ومقتضات النظام العام، ص ٢٦٥.

كسبب من اسباب الالغاء ذلك أن قرار التوقيــف الاداري كغيــره مــن القــرارات الادارية يلزم لصحته أن يكون صادر عن جهة مختصه والا كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص، وبالتالي يكون غير مشروع ومعرضاً للالغاء، وعليه سوف نحاول أن نسلط الضوء على هذا الركن في كل من:

أولاً : - رقابة القضاء الإداري الفرنسي على اختصاص مصدر قــرار التوقيــف الإداري .

أن مجلس الدولة الفرنسي يمارس هذه الرقابة ويقرر اختصاص جهة الاداره باصدار هذه القرارات طالما يوجد نص قانوني يخوله هذه السلطة، كما أن مجلــس الدولة الفرنسي يفرض رقابته ايضاً للتأكد من توافر الشروط المطلوبه لتطبيق نص قانوني معين يجيز الاعتقال، فمثلاً يفرض المجلس رقابته للتأكد من توافر وصــف انقطاع الاتصالات بين السلطات العليا بصدد اقرار سلطة مفــوض الدولــة الامــر بإتخاذ الاجراءات الضرورية بحفظ النظام والمستمد من أمر الاعتقال لعــام ١٩٤٤، ويلغي مجلس الدولة القرار الصادر في هذا الشأن في حالة عدم توافر هذا الوصف ولعدم وجود نص قانوني أخر يسمح لمفوض الدولة في الأقاليم بهذه السلطة[١].

وأما في حالة عدم توافر وصف انقطاع الاتصالات ومع وجود نص قــانوني آخر يسمح لمفوض الدولة في الأقاليم باتخاذ مثل هذه القرارات فإن مجلس الدولــة يقر الاختصاص[٢]، كما أن مجلس الدولة الفرنسي يعتبر أن عيب عدم الاختصاص في بعض الأحيان عيباً جسيماً تقوم به مسؤولية الدولة ولا يقــر ممارســة ســلطة الاعتقال من جانب نائب مدير الأمن العام، وذلك عندما تكون هــذه الــسلطة مــن اختصاص مدير الأمن وفقاً لأمر ٤ أكتوبر ١٩٤٤[٣]، كما أن مجلس الدولة أيــضاً

---

(١) C.E.16 October 1951 GALM et Lionnd Rec, p. 486/منقول عن الــسنوسي،الاعتقال الاداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ،ص٤٣٠.

(٢) C.E dec 1948. Boyrrut- lacture Rec. P. 454. منقول عن السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٢.

(٣) C.E dec 19 october 1955. S104 t Rec. P. 802. منقول عن السنوسي، الاعتقــال الإداري بــين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٢.

قضى بعدم اختصاص مدير الأمن نفسه عندما يعهد النص القـانوني إلـى وزيـر الداخلية وحده بإصدار قرارات الاعتقال(١).

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم جواز التفويض عن اصدار قـرارات الاعتقال لأي شخص وذلك لعدم وجود نص قانوني أو لائحي يسمح بذلك(٢)، وليس لمجلس الدولة أيضاً أن يفوض هذه السلطة سلطة اتخاذ إجراءات ضرورية لحفـظ الأمن إلى السلطات العسكرية(٣)، كما أن القـضاء الفرنـسي فـي حكـم بتـاريخ ١٩٤٧/٢/١٩ في قضية Bosquin وتتلخص وقائع هذه القضية فـي أن محـافظ مقاطعة Eyre في ١٩٤٤/٨/٢٣ أصدر قراراً بايـداع Bosquin سـجن مدينـة Evereyx، ثم أخرجه من السجن وحدد إقامته في باريس دون أن يستصدر أمر من النيابة العامة أو حكماً من القضاء بذلك، فطعن المذكور بالإلغاء أمام مجلس الدولـة في قرار اعتقاله، غير أن هذا الطعن كان مصيره الرفض تأسيساً على أن الظروف الاستثنائية التي كانت قائمة في تاريخ صدور هذا القرار والناتجـة عـن العمليـات الحربية التي كانت تدور بالقرب من مدينة Evereyx تبرر اعتقال المذكور بعد أن ثبت أن بقاءه حراً فيه خطورة على مصالح الدفاع والأمن العام(٤).

أن مجلس الدولة الفرنسي كان يراقب كل حالة على حـداه مـا إذا كانـت الظروف تبرر أو لا تبرر تحريف القواعد العادية للاختصاص(٥).

وبناءً على ما تقدم نلاحظ أن القضاء الفرنسي قد بسط رقابته على ركـن الاختصاص في قرار التوقيف الإداري، وقضى بعدم مشروعية قرار التوقيف إذا لم يكن صادراً وفقاً لاختصاص صاحب الشأن، وبالتالي يجب أن يكون قرار التوقيـف

---

(١) C.E 25 Juin 1947. proRy Rec. P. 286. C.E. 26 mai 1950 avreron Rec. p. 327 منقـول عن السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٢.

، مرجع سابق، ص ٤٣٣.

(٢) C.E 17 Juin 1955.Adjemian Rec. P. 334

(٣) C.E 3 dec 1948. Boyrrut- lacture Rec. P. 454. منقول عن السنوسي، الاعتقـال الإداري بـين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٤.

(٤) C.E 19 fev 1947.Rec. P. 63. مشار إليه في رسالة الـدكتور تلميـه، الحمايـة القـضائية للحريـة الشخصية، ص ٤٣٥.

(٥) المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية،، ص ٢٧٥.

الإداري صادراً عن المختص بذلك وفقاً للقانون، وبالتـالي يحكـم بالغـاء القـرار الإداري الخاص بالتوقيف واعتباره مشوب بعيب عدم الاختصاص إذا لم يصدر من له الحق باصداره، وبالتالي فإن القضاء الفرنسي لا يقر باختصاص نائب مدير الأمن العام على سبيل المثال في إصدار قرار الاعتقال إذا كان هذا القرار من اختصاص مدير الأمن العام، ولا يقر باختصاص مدير الأمن العام إذا كان هـذا القـرار مـن اختصاص وزير الداخلية، إلا أننا نشير أنه ومع ذلك فإن هناك قـرارات قـضائية سمحت باتخاذ قرارات الاعتقال من قبل المدراء الإداريين بالرغم من عدم وجـود نص قانوني يسمح بذلك أو أمر صادر عن السلطة القـضائية، باعتبـار أن هنـاك ظروف استثنائية تبرر ذلك وهذا يعني تساهل القضاء فيما يتعلق بالرقابة على ركن الاختصاص، حيث أنه وفقاً للقانون لا يسمح باتخاذ هذا الإجراء إلا وزير الداخلية أو الدفاع، كما أن مجلس الدولة الفرنسي كان يبسط رقابته على الظروف التي تبرر أو لا تبرر تحريف القواعد العادية للاختصاص كما لاحظنا.

ثانياً: - رقابة القضاء الإداري المصري على اختصاص مصدر قـرار التوقيـف الإداري:

الأصل أنه وفقاً لنص المادة الثالثة من قانون الطـوارئ رقـم ١٦٢ لـسنة ١٩٥٨ فإن قرار الاعتقال من اختصاص رئيس الجمهورية، إلا أن المادة ١٧ مـن هذا القانون أجازت لرئيس الجمهورية بأن ينيب عنه من يقوم مقامه في اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون كلها أو بعضها وفي كل أراضـي الجمهوريـة أو مناطق معينة، وتطبيقاً لهذا النص فقد فوض رئيس الجمهورية وزير الداخليـة فـي اختصاصاته المنصوص عليها في القانون، كما تم تعيين رئيس مجلس الوزراء نائباً للحاكم العسكري، وتم تفويضه كافة سلطات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في قانون الطوارئ، وعليه فإن قرارات الاعتقال أصـبحت مـن اختـصاص رئـيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو وزير الداخلية[١]، كما أنه وكما أسلفنا فـي الفصول السابقة فإن المادة ٣ مكرر من القانون رقـم ٦٠ لـسنة ١٩٦٨ والمعـدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ حدد الاختصاص بنظر الطعون في قرارات الاعتقال

---

(١) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٢٦٧.

لمحكمة أمن الدولة العليا، رغم أن القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص الأصيل في فحص مشروعية القرارات الإدارية(1)، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٩/١/٣٠(2)، ومن حيث أنه وإن كان مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص الأصيل العام في الغاء القرارات الإدارية طبقاً للمادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، إلا أن المشرع قد عهد بإلغاء قرارات الاعتقال الصادرة استناداً إلى قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ إلى جهة قضائية أخرى هي محكمة أمن الدولة العليا بمقتضى المادة ٣ مكرر من القانون المذكور المضافة بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ والمعدلة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٢، والتي تنص فقرتها الثانية والثالثة والرابعة على أنه:" للمعتقل ولكل ذي شأن أن يتظلم من القبض والاعتقال إذا انقضى ٣٠ يوماً من تاريخ صدوره دون أن يفرج عنه ويكون التظلم .... إلى محكمة أمن دولة عليا" ومن حيث أنه طبقاً للقاعدة المسلم بها في تفسير القوانين من أن الخاص يقيد العام فإن مجلس الدولة يعدو غير مختص ولائياً بنظر الدعوى وبطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار الاعتقال المطعون فيه ويتعين الحكم بذلك مع الأمر بإحالة الدعوى إلى محكمة أمن الدولة العليا عملاً بالمادة ١١٠ مرافعات ".

وبالتالي فإن الطاعن بقرار التوقيف الإداري لعدم اختصاص مصدره فإنه يطعن فيه أمام محكمة أمن الدولة العليا طوارئ، والمحكمة بهذه الحالة تنظر في مدى مشروعية هذا القرار وتنظر في أوجه إلغاءه إذا كان مشوب بعيب عدم الاختصاص، ويفرض القضاء الإداري رقابته على اختصاص مصدر قرار التوقيف الإداري، فالقرار الإداري بالتوقيف يجب أن يكون صادراً وفقاً للقانون وإلا تعرض للإلغاء بعيب عدم الاختصاص، وبالتالي يتحقق عيب عدم الاختصاص حتى ولو كان مضمون القرار صحيحاً، بحيث يمكن اعتبارهً مشروعاً لو أنه صدر من المختص

---

(١) المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ، ص ٢٧١.

(٢) حكم لمحكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٦١ لسنة ٢٦ بتاريخ ١٩٥٤/٥/٣٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة النقض الإداري لسنة ١٩٧٢، ص ١٤١، منقول عن المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ص ٢٧٣.

قانوناً[1] حيث اعتبر القضاء المصري أن تصديق السلطة المختــصة علـــى قـــرار صادر عن سلطة غير مختصة لا يحول دون بطلان القـــرار؛ لأن التـــصديق فيـــه مخالفة لمبدأ شخصية الاختصاص وبالتالي هذا يقودنا إلى نتيجة عدم رجعيـــة أمـــر الاعتقال باعتباره صدر من الأصل عن سلطة غير مختصة[2].

ونشير أخيراً هنا إلى أن المحكمة الإدارية العليا في مصر سلمت بنظريـــة الظروف الاستثنائية كفكرة عامة تخول للاداره الاختصاص بأتخـــاذ الاجـــراءات و التدابير العاجلة التي تمليها الظروف القهرية، كالحرب والكـــوارث، دون أن تلتـــزم دائماً بأن تعمل في أطار النظـــام العرفـــي، ودون أن تعتـــرف بجـــواز تـــصحيح الاختصاص في خصوص اوامر الاعتقال في الفترة السابقة علـــى قـــرار الجهـــة المختصة بموجب قانون الطوارئ [3].

وبالنتيجة نشير الى أن قرار التوقيف الاداري يجب أن يصدر عن السلطة المختصة، ولم يسلم القضاء المصري بجواز تصحيح قـــرار الاعتقـــال الاداري أي بتصديقه من الجهة المختصة في حالة ما إذا صدر من جهة غيـــر مختـــصة، كمـــا حصر سلطة إصدار أوامر الاعتقال برئيس الجمهورية ومن يفوضه كرئيس الوزراء و وزير الداخلية، لذا يجب أن يصدر القرار وفقاً لهـــذا الاختـــصاص، والا اعتبـــر مشوباً بعيب عدم الاختصاص ومعرضاً للالغاء، كما أن القضاء المصري اخذ ايضاً كما اسلفنا بحق الادارة بإتخاذ الاجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام كما في الحرب دون الزامها بأن تعمل دائماً في اطار النظام العرفي. وهكذا نلاحـــظ أن هناك تطابقاً بين ما اخذ به القضاء الفرنسي والمصري في هذا المجال وتشديده فـــي الرقابة على اختصاص مصدر قرار التوقيف الإداري، واعتباره مشوب بعيب عدم الاختصاص إذا لم يصدر عن صاحب الاختصاص الأصيل فـــي إصـــدار قـــرار الاعتقال كرئيس الجمهورية أو من ينيبه كوزير الداخلية مثلاً، والحكم بإلغاءه بسبب صدوره عن جهة غير مختصة بذلك قانوناً – إلا أننا في المقابل وجـــدنا أن هنـــاك

(١) د. حلمي الدقدوقي، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، مرجع سابق، ص ١٦٣.

(٢) الدقدوقي ونجيب مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ص ١٦٣.

(٣) الدقدوقي ، نجيب مفتاح ، الرقابة القضائية على قرارات الاعتقال ، ص ١٦٥.

قرارات قضائية تساهلت بالرقابة على ركن الاختصاص وسلمت بسلامة الإجــراء حتى لو صدر عن جهة غير مختصة باعتبار أن هناك ظروف استثنائية تبرره.

وفي جميع الأحوال نشير، أنه يجب أن يصدر قرار الاعتقال الإداري عن جهة الاختصاص وفق القانون وإلا اعتبر غير مشروع وجديراً بالإلغاء؛ لأن قــرار التوقيف الإداري هو قرار إداري بالنتيجة كغيره من القرارات يجب أن تتوافر فيــه جميع الأركان الأساسية لسلامة القرار الإداري كركن الاختصاص هذا.

ثالثاً: - رقابة محكمة العدل العليا على اختصاص مصدر قرار التوقيف الإداري:

لا يكفي لمشروعية قرار التوقيف الإداري أن يكون صادراً عن الــسلطة الإدارية بل لابد أن يكون صادراً عن الجهة الإدارية المختصة التي منحها القــانون حق إصدار القرار وكل مخالفة لهذه القاعدة تجعل القــرار مــشوباً بعيــب عــدم الاختصاص ومعرضاً للالغاء عند الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا ولقــد مــنح المشرع الأردني في قانون منع الجرائم رقــم (٧) لــسنة ١٩٥٤ الحــاكم الإداري (المحافظ والمتصرف) صلاحية توقيف الأشخاص وإلزامهم بتقديم تعهــدات حــسن سيرة وسلوك ، كما حددت المادة الثالثة من القانون أعلاه الأصناف الخطرة علــى الأمن العام، والتي يحق للحاكم الإداري اتخاذ مثل هذه الإجراءات بحقهم، كما مــنح نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ لرئيس الوزراء توقيف أي شخص كما أنه يمكــن لرئيس الوزراء بموجب نظام الدفاع أعلاه وبموافقة الملك أن يخــول أي وزيــر أو موظف من موظفي الحكومة أو أي ضابط من ضباط الجيش بجميع صلاحيته.

وعليه فإن محكمة العدل العليا مارست الرقابة القضائية على اختــصاص مصدر قرار التوقيف الإداري بحيث يجب أن يكون لمصدر قرار التوقيف صلاحية بموجب القانون لاصدار مثل هذا القرار بالإضافة إلى أن يكون اختصاصه ضمن ما نص عليه القانون من حالات تهدد الأمن والنظام العام وإذا ما كان القرار بالتوقيف صادراً من شخص غير مختص أو من غير الحالات المنصوص عليها في القــانون فإن قرار التوقيف يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص ومخالفاً للقــانون ومعرضــاً للإلغاء أمام محكمة العدل العليا، حيث قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها " إذا تم إدخال المستدعي إلى المركز الوطني للصحة النفسية رغماً عنه وبقرار من

محافظ العاصمة ومدير المركز المذكور فإنه في حكم التوقيف أو الحبس الذين نصت المادة الثامنة من الدستور الأردني عليه، الأمر الذي يحتم على المستدعى ضدهما إصدار قرار بخصوص طلب المستدعي إطلاق سراحه والسماح له بالخروج من المركز الوطني للصحة النفسية، وحيث رفض المستدعى ضدهما اتخاذ قرار فإن ذلك يعتبر في حكم القرار الإداري وفقاً لنص المادة (١١) من قانون محكمة العدل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، كما قضت أنه لا يوجد في قانون منع الجرائم ولا في أي تشريع آخر أي نص يخول المستدعى ضدهما صلاحية وضع المستدعي تحت العلاج في المركز الوطني للصحة النفسية والاحتفاظ به في المركز القضائي الأمر الذي يكون معه القراران الطعينان مشوبين بعيب عدم الاختصاص وبالتالي فإنهما مخالفان للقانون وحقيقان بالإلغاء"[١].

كما قضت في حكم آخر على أن " توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ دون أن يكون مختصاً بإصدار مثل هذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على تعويض يجبر ما لحق بها من ضرر معنوي[٢] ، كما قضت محكمة العدل العليا في حكم آخر أنه " ١- يجيز نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ لرئيس الوزراء أو أي شخص مفوض من قبله أن يصدر أمر بتوقيف أي شخص والاحتفاظ به تحت الحراسة إذا قام بأفعال تمس السلامة العامة، ٢- يدخل ضمن اختصاص وزير الداخلية والمتصرف حق إصدار قرار بوضع من تتعاطى الدعارة في سجن وتوقيفها وذلك حفظاً للسلامة العامة عملاً بنظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩"[٣].

كما قضت أيضاً بأنه: " ١- تنص المادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ الصادرة استناداً للمادة الرابعة من قانون الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٥ على أن لرئيس الوزراء بأمر يصدره في هذا الشأن أن يوعز بتوقيف أي

(١) محكمة العدل العليا، قرارها رقم ٢٠٠٤/٨، منشورات عدالة، تاريخ ٢٠٠٤/١/٢٨ ومحكمة العدل العليا، قراراها رقم ٩٦/١٩، مجلة نقابة المحامين تاريخ ١٩٩٦/٤/٢٤، ص ١٦٩٧.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ١٩٩٧/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٧، ص ٤٢١١.

(٣) عدل عليا ٦٧/٩١، مجلة نقابة المحامين، الأعداد الأول والثاني والثالث، ١٩٦٨، ص ٣١-٣٤.

شخص وله أن يأمر بالاحتفاظ بذلك الشخص تحت الحراسة أو بإخلاء سبيله بموجب شروط تتعلق بمحل إقامته أو بلزوم حضوره إلى دائرة الشرطة لاثبات وجوده لديها أو بغير ذلك من الشروط، وقد فوض رئيس الوزراء صلاحياته هذه إلى وزير الداخلية والمحافظين ومتصرفي الألوية بموجب أمر الدفاع رقم ٧ لسنة ١٩٧١.

بهذا نجد أن محكمة العدل العليا ذهبت إلى تأكيد ما ذهب إليه نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ من حيث، أن لرئيس الوزراء تفويض صلاحياته بتوقيف أي شخص ووضعه تحت الحراسة ولوزير الداخلية والمحافظين ومتصرفي الألوية.

كما قضت محكمة العدل العليا أيضاً بأنه " أن مدير المخابرات العامة غير مختص بإصدار قرارات التوقيف بحق أي شخص كان لعدم وجود ما يعطي المذكور مثل هذه الصلاحية سواء في قانون المخابرات العامة رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٤ أو أي قانون آخر"(١)،كما قضت أيضاً أنه " يدخل في اختصاص المحاكم العادية التحقيق في جرائم القتل، وليس للإدارة أن تتدخل في ذلك سواء أكان بحق الفاعل الأصلي أو المتدخل، فإن عدم مراعاة المحافظ لذلك وتدخله في اختصاص المحاكم بقراره القاضي بتوقيف المستدعي (كفيل المجني عليها) في مركز الإصلاح والتأهيل مخالفاً للقانون"(٢). ونشير هنا أيضاً إلى أن التفويض الإداري الممنوح من قبل رئيس الوزراء لوزير الداخلية والمحافظين ومتصرفي الألوية ومديري الأقضية يقتصر على الصلاحيات الإدارية المفوضة فقط وبذا يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص قرار وزير الداخلية بإخراج الأجانب من المملكة(٣) أو قرارات المتصرف بإبعاد المتسللين(٤)، إذ أن رئيس الوزراء لم يفوضهما صلاحية اتخاذ هذه الطائفة من القرارات وان حكم المادة ٩ مكررة تنحصر على توقيف الأشخاص والاحتفاظ بهم تحت الحراسة أو إخلاء سبيلهم بموجب شروط تتعلق بمحل إقامتهم.

---

(١) عدل عليا ١٩٨٨/٤٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٨، ص ٤١.

(٢) عدل عليا ١٩٨٨/٢٠١، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٨، ص ٤٧.

(٣) عدل عليا ١٩٦٣/٣/٣١، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٣، ص ٢٧٧، منقولة عن شطناوي ، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، ص ٦٤.

(٤) عدل عليا ١٩٥٦/٩/٢٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٥٦، ص ٦٧٣، منقول عن شطناوي ، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني ، ص ٦٤.

كما قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بشأن قواعد الاختصاص بأنه "لما كان الثابت من أوراق الدعوى والبينات المقدمة فيها والتحقيقات التي أجراها المستدعى ضده مع المستدعين أن الباعث الذي حدا بالمستدعى ضده لاصدار القرار المشكو منه هو عرض المستدعين لفيلم في دار سينما زهران باربد اسمه الجشع الذي يتضمن بعض المشاهد المخلة بالآداب مع العلم بأن الثابت من التصريح رقم ٨٥/١٩٧ الصادر من مجلس مراقبة أشرطة السينما لوزارة الإعلام والمبرز في الدعوى أنه قد أجيز عرض هذا الفيلم في السينما المشار إليها ولما كان الثابت من البينات أن المستدعين قد أحيلوا إلى محكمة صلح جزاء اربد في القضية رقم ٩٨/٧٠٥ بنفس الجرم الذي عزي إليهم من قبل المستدعى ضده وحيث لا يجوز للمستدعى ضده أن يتعقب المستدعين بذات الجرم مستعملاً صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم قبل أن يفصل القضاء بما أسند للمستدعين فإن قرار المستدعى ضده والحالة هذه يكون مخالفاً للقانون وحقيقاً للإلغاء لتجاوزه على صلاحيات القضاء ومخالفته لقواعد الاختصاص"(١).

وعليه ومن خلال تتبعنا لقرارات محكمة العدل العليا في هذا الشأن لاحظنا جلياً كيف مارست المحكمة رقابتها على ركن الاختصاص لقرار التوقيف الإداري وألغت العديد من القرارات المخالفة للقانون والمشوبه بعيب عدم الاختصاص ذلك أن محكمة العدل العليا باعتبارها قضاءً الغاء تختص بالنظر في الطعون المقدمة بتلك القرارات المخالفة للقانون والمشوبة بعيب عدم الاختصاص حيث أن القانون الأردني كان واضحاً في النص صراحة على من له الحق في إصدار قرارات التوقيف الإداري وان يكون القرار الذي يتم اتخاذه بالتوقيف بسبب حالة من الحالات المنصوص عليها في القانون والتي تستوجب اتخاذ مثل هذا الإجراء وذلك بهدف المحافظة على النظام والأمن العام، وبالتالي فإن محكمة العدل العليا الأردنية واكبت القضاء الإداري الفرنسي والمصري فيما يتعلق بفرضها الرقابة على ركن الاختصاص في قرار التوقيف الإداري.

(١) عدل عليا قرار رقم ١٩٩٨/٧٨، منشورات عدالة تاريخ ١٩٩٨/٥/٣١، ص ٧٣٠ من عدد المجلة القضائية رقم ٥ تاريخ ١٩٩٨/١/١.

3 : 2 : 2 رقابة القضاء الاداري على قواعد الشكل والاجراءات الواجب اتباعها في قرار التوقيف الاداري:

الأصل أن القرار الإداري لا يخضع لإجراءات وأشكال خاصة فقد يصدر القرار مكتوباً وقد يصدر شفوياً لذا فإن الإدارة غير ملزمة ولا مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها إلا إذا الزمها القانون بذلك وبالتالي فإن القانون أو النظام إذا تطلب من الإدارة أن يصدر قرارها وفق إجراءات أو شكل معين فهي ملزمة بذلك وعليه يؤدي تخلف الإدارة عن الامتثال للشكل والإجراءات التي تطلبها القانون أو النظام لصحة القرار الإداري إلى بطلان القرار الصادر وهذا يؤدي إلى اعتبار أن القرار مشوب بعيب الشكل والإجراءات التي تطلبها القانون لصحته(١) ونحن نعلم أن قرار التوقيف الإداري هو بالنتيجة قرار إداري يخضع للمتطلبات العامة لأي قرار كالاختصاص والشكل والإجراءات والمحل وغيرها من العناصر اللازمة لصحة القرار الإداري وسلامته وبالتالي مشروعيته وسوف نحاول ان نوضح كيف تعاطى القضاء الاداري في كل من فرنسا ومصر والأردن مع قواعد الشكل والإجراءات اللازمة لصحة قرار التوقيف الإداري وعلى النحو التالي:**أولاً:** موقف القضاء الإداري الفرنسي من قواعد الشكل والإجراءات الواجب اتباعها في قرار التوقيف الإداري.**ثانياً**: موقف القضاء الإداري المصري من قواعد الشكل والإجراءات الواجب اتباعها في قرار التوقيف الإداري.

ثالثاً: موقف محكمة العدل العليا الأردنية من قواعد الشكل والإجراءات الواجب اتباعها في قرار التوقيف الإداري.

أولاً: موقف القضاء الإداري الفرنسي من قواعد الشكل والإجراءات الواجب اتباعها في قرار التوقيف الإداري:

يقر القضاء الإداري الفرنسي بمشروعية قرارات الاعتقال الإداري حتى لو كانت تلك القرارات غير مسببة بحجة عدم وجود نص قانوني يلزم بذلك وبالتالي

---

(١) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص ٧٥٥، و السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٢٦٨.

تعتبر قرارات مدير الأمن العام الصادرة في هذا الشأن وغير المسببة شرعية وغير مخالفة لأي نص تشريعي أو لائحي[١]، كما يرى القضاء الفرنسي أن مخالفة القرار الصادر بالاعتقال لآراء اللجنة الاستشارية والتي ليس لها صفة إلزامية وفقاً للنصوص التشريعية من حيث تجاوز المدة إلى ستة أشهر بدلاً من أربعة أشهر كما قالت اللجنة لا يعني تجاوز السلطة بالنسبة إلى القرار الصادر من مفوض الدولة وعدم تأثير خضوع هذه القرارات للتحقيق من جانب اللجنة على مشروعية القرارات[٢]، كما يقر مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية قرارات الاعتقال الصادرة بحق الأشخاص الخطرين على الأمن العام حتى فيما إذا تم تنفيذ هذه القرارات في أماكن غير المبينة والمحددة بقرارات وزير الدفاع أو الداخلية وذلك بحجة أن هناك ظروف استثنائية تبرر عدم إتباع هذه الإجراءات[٣]، بل يمكن أن نشير هنا إلى أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى ابعد من ذلك حيث يقر بمشروعية قرارات الاعتقال حتى لو تم تنفيذها في أماكن غير المحددة بموجب قرارات وزير الداخلية وذلك بحجة عدم وجود نص قانوني يمنع مدير الأمن العام أو مفوض الدولة من تنفيذ هذه القرارات في الأماكن التي يحددونها[٤] كما أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بأن عدم احترام المواعيد والإجراءات الخاصة بالتحقيق والمتعلقة بقرارات الاعتقال الصادرة وفقاً لأمر ٤ أكتوبر لعام ١٩٤٤ لا يسمح للمعتقل أو من يهمه الأمر بالطعن بالإلغاء في تلك القرارات المتعلقة بها، إلا أن القضاء الفرنسي(٥) رأى من جهة أخرى أن

---

(١) C.E 22 october 1952 Bertranal Rec P.793 منقول عن السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٤.

(٢) C.E 3 Dec, 1948, Bovrrut lacouture منقول عن.السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص rec .p. 434

(٣) C.E 25 Mars, 1952,verreau Rce.e. 150 citc Par revero les lib pub.1988.p.254 منقول عن.السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٥.

(٤) C.E 12 Nov, 1948, verreau Rce. P. 426 هذا الحكم منقول عنالسنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ،٣٣٦.

(٥) المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٦٥/١٢/١٨ قضية رقم ١٣٦٩ س.١ مج الإدارية العليا، الجزء الثالث، ص ٢٠٤٢.

القرار الصادر بالاعتقال إذا لم يتم توقيعه من السلطة المختصة بالاعتقال فإنه يلغى وكذلك في حالة عدم احترام الضمانات الممنوحة للمعتقلين.

وبناءً على ما تقدم ومن خلال تتبع موقف القضاء الفرنسي فيما يتعلق بقواعد الشكل والإجراءات نلاحظ أنه لا يتطلب في قرار الاعتقال شكل معين ويقر بمشروعية طالما لا يوجد نص قانوني أو لائحي يلزم جهة الإدارة بإتباعه في إصدار قرار الاعتقال كما أننا نلاحظ أن القضاء بدلاً من أن يبحث عن ثغرة معينة للحكم بعدم مشروعية قرار الاعتقال الإداري وبالتالي إلغاء هذه القرارات نرى مساندته لجهة الإدارة والسماح لها بالاعتداء على الحريات الشخصية بحجة عدم وجود نص يمنع من ذلك وبالنتيجة فهو يقر للإدارة بعدم التقيد بقواعد الشكل والإجراءات بسبب الظروف الاستثنائية التي تبرر لها الخروج عن هذه القواعد وبالتالي الحكم بمشروعيتها حتى ولو لم تتبع الإدارة أو تلتزم بقواعد الشكل والإجراءات.

ثانياً: موقف القضاء الإداري المصري من قواعد الشكل والإجراءات الواجب اتباعها في قرار التوقيف الإداري:

من خلال مطالعتنا لموقف القضاء المصري من قواعد الشكل والإجراءات المتطلبة في قرار الاعتقال الإداري لم نلحظ أن هناك اختلاف بين موقف القضاء المصري أو الفرنسي ذلك أن القضاء الإداري المصري أكد أن الشكل والإجراءات بالأصل هي أمور غير متطلبة في القرار الإداري وأن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك[1] ومن تتبعنا للقانون المصري والذي يسمح بالاعتقال نجد أن المادة الثالثة مكرر من القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ تقضي بضرورة إبلاغ المعتقل أو المقبوض عليه بأسباب القبض أو اعتقاله كما سمحت هذه المادة بإصدار هذه القرارات بمقتضى أوامر شفوية في الحالات العاجلة مع ضرورة تعزيزها كتابة في خلال ثمانية أيام من صدور القرار.

(١) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٢٦٩، وفكري، الاعتقال، ص ١٥٨، والمحكمة الإدارية العليا، طعن ٣٤١، ١٩٧٧/٥/٢٢، ص ٧٥.

ثالثاً: موقف محكمة العدل العليا الأردنية من قواعد الشكل والإجراءات الواجب اتباعها في قرار التوقيف الإداري:

اعتبرت محكمة العدل العليا الاردنية أن الإدارة غير ملزمة باتباع شكليات وإجراءات معينة للقرار الإداري إلا إذا ألزمها القانون بذلك .

وبالتالي فإن القرار يقع باطلاً إذا لم تراعِ الشكليات والإجـراءات التـي تطلبها القانون لذلك والعكس صحيح تماماً حيث يعتبر القرار مشروعاً وصحيحاً إذا صدر دون أن يتبع في إصداره إجراءات وشكليات معينة طالما أن القانون لم ينص على هذه الشكليات .

إلا أننا نشير هنا إلى أن هناك شكليات وإجراءات لا يمكن مخالفتها رغـم عدم النص عليها في القانون إلا أن القضاء الإداري يعتبرهـا ضـرورية ولازمـة وجوب احترام ضمانات حق الدفاع في كل قرار إداري ويؤدي مخالفتها إلى بطلان القرار الإداري حسب ما ذهب إليه القضاء الأردني،وقد قضت محكمة العدل العليـا أن قواعد الشكل مقررة للصالح العام ولا يجوز إضفاء المشروعية علـى القـرار المشوب بعيب الإجراءات(١).

وبالنتيجة فان قرار التوقيف الإداري كغيره من القرارات الإداريـة يلـزم لاتخاذه واصداره اتباع إجراءات وشكليات معينة نص عليها القانون إلا أن الظروف الاستثنائية قد تقرر مشروعية هذا القرار الـصادر بـالتوقيف بـالرغم لمخالفتـه للإجراءات والشكليات التي يتطلبها القانون بحجة أن هناك ظروف استثنائية تبرره. وفي جميع الأحوال سوف نعرض تالياً قرارات محكمة العدل العليا بهذا الخصوص وموقفها من تلك القواعد والإجراءات المتطلبة في قرار التوقيف الإداري، فقد قضت محكمة العدل العليا أنه " حيث أن محافظ العاصمة لم يتبع أحكام القانون من حيـث إجراءاته، إذ أنه لم يصدر لابن المستدعي مذكرة حضور بالصيغة المدرجـة فـي القانون ولم يجر التحقيق وفق الأصول الجزائية إذ أنه لم يستمع لـشهود بيمـين أو

---

(١) عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٧، ص ١١٨٣.

بدونه في مواجهة المتهم بل اكتفى باستدعاء يقدم من المشتكية وإخبار من ضابط الشرطة فإن قراره يعتبر مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء"(١).

كما قضت في حكم آخر بقولها: " .. على محافظ العاصمة أن يتبع في الإجراءات التي تجري بمقتضى قانون منع الجرائم فيما يتعلق بأخذ الشهادة بعد اليمين واستجواب الشهود ومناقشتهم وحضور المحامين ...، الأصول نفسها المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية ولذلك فإن قراره الصادر بالاستناد إلى تحقيقات مخالفة للقانون بان استمع إلى الشهود دون أن يحلفهم القسم القانوني ويتيح للمستدعي مناقشتهم يعتبر قراراً باطلاً "(٢).

وقضت ايضاً أنه " إذا اصدر الحاكم قراره المشكو منه بعد أن قام بالإجراءات المنصوص عليها في المواد (٣، ٤، ٥، ٨) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، فإن القرار المطعون فيه يكون موافقاً للقانون ولا يشوبه أي عيب من العيوب التي نعاها عليه المستدعي أو أي عيب من عيوب القرارات الإدارية"(٣).

كما قضت أيضاً في حكم آخر على أنه " يستفاد من المواد (٥، ٨) من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ أن التوقيف الإداري للمحافظة على الأمن والسلامة يتم بعد التحقيق مع الشخص المطلوب ... الأمر الذي يجعل الاستمرار في توقيفه وعدم إطلاق سراحه قراراً مخالفاً للقانون"(٤).

وفي حكم آخر قضت بأنه " يشترط على محافظ العاصمة قبل تطبيق قانون منع الجرائم أن يجلب المتهم أمامه ويسأله عن التهمة المنسوبة ويجري تحقيقاً ويستمع بينته ليتيح له فرصة الدفاع عن نفسه"(٥).

كما قضت أيضاً " أن حضور المستدعي أمام المحافظ وإجابته على التهمة الموجهة إليه دون أن يعترض على عدم إصدار مذكرة حضور المنصوص عليها في

---

(١) عدل عليا، قرار رقم ٦٠/١١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٠، ص ٢٤.

(٢) محكمة العدل العليا، قرارها رقم ٦١/٩١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٦١، ص ٥٨٦.

(٣) محكمة العدل العليا، قرارها رقم ٢٠٠٢/٤٥٣، منشورات عدالة تاريخ ٢٠٠٣/٢/٤.

(٤) محكمة العدل العليا، قرارها رقم ٢٠٠٥/٤٧٩، منشورات عدالة، تاريخ ٢٠٠٥/١١/٣٠.

(٥) محكمة العدل العليا، قرارها رقم ١٩٥٣/١٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، تاريخ ١٩٥٣/١/١، ص ٣٤٧.

المادة الثالثة مـن قانون منـع الجرائم لا يعتبـر تنازلاً عن التمسك بأحكـام تلـك المادة "[1]، وفي حكم آخر قضت أيضاً على أنه " يعتبـر القـرار الـصادر عـن المتصرف القاضي بتوقيف المستدعي لغايات تنفيذ قرار الصلح العشائري اسـتناداً لأحكام المواد (٢، ٥، ٨) من قانون منع الجرائم رقم ٧ لـسنة ١٩٥٤ دون التقيـد بأحكام القانون والإجراءات المنصوص عليها بإصدار مذكرة حضور أو إحضار في حالة تخلف الشخص المعني عن الحضور والتحقيق معه وسـماع البينـات مخالفـاً للقانون"[2]، وبناءً على ما تقدم نلاحظ أن محكمة العدل العليا الأردنيـة لـم تتـردد إطلاقاً في إلغاء القرارات الإدارية المخالفـة للقـانون والمـشوبة بعيـب الـشكل والإجراءات حيث أنه وكما نعلم فقد تطلب المشرع الأردني في المادة الخامسة مـن قانون منع الجرائم اتباع نفس الإجراءات والأصول المتبعـة فـي قـانون أصـول المحاكمات الجزائية لدى المحاكم البدائية وبالتالي فعلى الحاكم الإداري قبل إصداره قراره بالتوقيف ان يأخذ الشهادة بعد اليمين واستجواب الشهود ومناقشتهم وحـضور المحامين وغير ذلك من الإجراءات وإلا اعتبر قراره غير مشروع وموجباً للإلغـاء ولهذا يتعين مواجهة الشخص بالتهم المنسوبة إليه والسماح له بإبداء أوجـه دفاعـه بحرية والاستماع لبينته وإلا كان القرار غير مشروع، كما أكدت محكمة العدل العليا على ضرورة إتاحة الفرصة للشخص لاستجواب الشهود ومناقشتهم واحترام حقوق الدفاع وإلا كان قرار الإدارة غير مشروع وموجباً للإلغاء[3].

حيث تبدو رقابة محكمة العدل العليا على قرارات الحاكم الإداري وإلغـاء تلك القرارات المخالفة للاجراءات التي يتطلبها القـانون ذات أهميـه باعتبـار ان التطبيق العملي لقانون منع الجرائم الساري المفعول حالياً أثبت أنه لا مثـول أمـام المتصرف ولا استجواب ولا سماع شهود ولا استعانة بمحامي وغير ذلـك وهـذا بالطبع يعتبر مخالفة صريحة لنصوص القانون ويستطيع اي متضرر من هذا القرار

---

(١) محكمة العدل العليا، قرارها رقم ١٩٥٦/٢٤، مجلة نقابة المحامين تاريخ ١٩٥٦/١/١، ص ٣٣٨.

(٢) محكمة العدل العليا، قرارها رقم ١٩٩٤/٢٠٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤، ص ٣١٠٧.

(٣) محكمة العدل العليا، ١٩٥٣/٥/١١، مجلة نقابة المحامين ١٩٥٣، ص ٣٤٧ و عدل عليـا: ١٩٩٣/٣/٢٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤، ص ١٩٧٩.

الطعن بقرار التوقيف لدى محكمة العدل العليا التي لم تتردد في إلغـــاء القـــرارات المشوبة بعيب الشكل والإجراءات.

كما أننا نشير هنا أيضاً الى ان المشرع الأردني أعفى الإدارة من تـــسبيب قرارات التوقيف الإداري حيث قضت محكمة العدل العليا (من حيث الطعن بخلـــو القرار من الأسباب الداعية للتوقيف فإننا لا نجد في قانون الدفاع او النظام الـــصادر بموجبه ما يحتم على السلطة الإدارية بيان هذه الأسباب وكل ما فرضـــه عليهـــا ان يكون التوقيف من أجل سلامة الأمن[١].

وبالنتيجة نقول ان المشرع فرض قواعد شكل وإجراءات يجب اتباعها عند اصدار قرار التوقيف الإداري وهو ما نص عليه في قانون منع الجرائم وما أكـــده وأخذ به القضاء الأردني ومارس رقابة حقيقية عليه وذلك من خـــلال العديـــد مـــن القرارات التي تم الغاءها باعتبار أنها مشوبة بعيب الشكل والإجراء إلا ان المشرع والقضاء على حد سواء اعتبر كما بينا سابقاً ان الظروف الاســـتثنائية قـــد تبـــرر الخروج على قواعد المشروعية وبالتالي سلامة القرارات الإدارية التي تصدر بهدف المحافظة على النظام العام حتى ولو كانت مخالفة لمبدأ المشروعية.

ونشير أخيراً إلى أن محكمة العدل العليا تمارس الرقابة القـــضائية علـــى مشروعية هذه القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف استناداً لقانون منع الجـــرائم أم صادرة في الظروف الاستثنائية استناداً لأحكام المادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ حيث قامت المحكمة بإلغاء العديد من القرارات المشوبة بعيب عـــدم الاختصاص ومخالفة القانون وانحراف السلطة استناداً إلى أحكام المادة ٩ مكـــررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩[٢] واستناداً لقانون منع الجرائم الساري المفعول.

---

(١) عدل عليا: ١٩٦٠/١٠/٢١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦١، ص ٥٨٦، وعدل عليا ١٩٦٩/٨/٥، مجلة نقابـــة المحامين ١٩٦٩، ص ٦٣٠

(٢) د. علي خطار شطناوي، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص ٦٣ و ٦٤.

3 : 3 الرقابة القضائية على الاركان الموضوعية لقرار التوقيف الإداري:

لاحظنا فيما سبق أن ركن الاختصاص وقواعد الشكل والإجراءات يتعلقان بالرقابة الشكلية على القرار الإداري بشكل عام وقرار التوقيف الإداري بشكل خاص باعتبار أن قرار التوقيف الإداري بالنتيجة هو قرار إداري يخضع لمجموعة من الأركان اللازمة لصحة القرار الإداري ومشروعيته ولاحظنا كيف مارس القضاء الإداري رقابته الشكلية على تلك القرارات الإدارية المتعلقة بالتوقيف الإداري، وهنا سنحاول أن نسلط الضوء على الرقابة الموضوعية على قرار التوقيف الإداري والمتمثلة في الرقابة على ركن الغاية (الانحراف بالسلطة) وركن السبب ومن ثم ركن المحل (مخالفة القانون) وذلك لنتلمس من خلال الأحكام القضائية إلى المدى التي وصلت إليها الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري (الاعتقال) وذلك من خلال مايلي:

3 : 3 : 1 الرقابة القضائية على ركن الغاية (الانحراف بالسلطة) في قرار التوقيف الإداري :

عند اصدار الادارة قرارها بالتوقيف الاداري يجب ان تستهدف المحافظة على الأمن والنظام العام فإذا انحرفت عن هذه الغاية يكون قرارها مشوب بعيب انحراف السلطة وبالتالي موجباً للالغاء[1]، فقرار التوقيف الإداري ليس غاية أو هدف بحد ذاته وإنما يهدف لتحقيق مصلحة عامة وهي حفظ النظام والأمن العام، وعليه يجب على الإدارة أن لا تخرج عن الغاية المحددة والممنوحة لها لاصدار قرار التوقيف حتى لا نكون أمام عيب الانحراف بالسلطة، ونشير هنا إلى أن الإدارة ليست لها سلطة تقديرية في موضوع أهداف الضبط الإداري بشكل عام ولو أجيز إباحة هذه السلطة للإدارة لأدى ذلك إلى تحكم الإدارة بذلك ويعتبر عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هي الوسيلة القانونية التي بواسطتها يراقب القضاء الإداري ركن الغاية في القرار الإداري بشكل عام وفي قرار التوقيف الإداري بشكل

(١) الرقابة القضائية على إجراء الضبط الإداري، iragna2006.Jeeran.com

خاص[١]، وسنحاول تالياً إيضاح مدى ممارسة القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن رقابته القضائية على ركن الغاية (الانحراف بالسلطة) في قرار التوقيف الإداري **ونبدأ أولاً في فرنسا:**

إن مجلس الدولة الفرنسي يقر ويعلن أنه يراقب ركن الغاية في قرار التوقيف الإداري وانحراف السلطة عن الغاية الأساسية للتوقيف الإداري وهي المحافظة على الأمن والنظام العام ويشير الدكتور السنوسي الى انه وبالرغم من اعلان مجلس الدولة بممارسته رقابة على الانحراف بالسلطة الا انه لم تظهر احكام قضائية صادرة بالالغاء لانحراف بالسلطة[٢].

في المقابل هناك احكاماً يرفض فيها القضاء الحكم بالالغاء على اساس عدم توافر الانحراف بالسلطة من جانب مدير الأمن العام في غير الأمور المبينة في القانون والموجبة للتوقيف الإداري أو تحديد الإقامة وهذا يعني بالطبع التفسير الواسع من قبل مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الفرنسي للنصوص القانونية على حساب الحريات[٣].

ثانياً : أما في مصر .

لقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الانحراف بالسلطة بأن " إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الاداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد اصدرت القرار بباعث لا يمت للمصلحة العامة (المحافظة على النظام العام)[٤].

---

(١) د. اعاد حمود القيسي، القضاء الإداري، الطبعة الاولى ،١٩٩٩ ، ص ٢٣٠-٢٣٤.

(٢) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٤٣٩.

(٣) C.E. 12 NOV, 1948 VEmaicnen Rec r 426. منقول عن السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٩ و الدقدوقي و مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية الاعتقال الإداري ، ص ١٧٥.

(٤) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٦٩/٥/٣ رقم ٥٩٨، المجلة الإدارية العليا، الجزء الثالث، ص ٢٠٥١.

ان الهدف من إصدار قرارات التوقيف الإداري كما بينا سابقاً هو حماية النظام العام من الخطر الذي يتهدده ولذلك يجب أن يستهدف قرار الاعتقال هذه الغاية فإذا ما صدر قرار الاعتقال لتحقيق هدف آخر غير المحافظة على النظام العام مع علم مصدر القرار بذلك فإن القرار يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة[1].

إن القضاء المصري يقرر حالتين لقرارات الاعتقال الإداري يشوبها الانحراف بالسلطة **أولهما** أن يصدر القرار من أجل تحقيق مصلحة خاصة غير المحافظة على النظام العام **وثانيهما** أن يصدر قرار الاعتقال الإداري من أجل تحقيق مصلحة عامة ولكن هذه المصلحة غير المحافظة على النظام العام ، بمعنى أنه ليس كافيا كما يقر القضاء المصري لتفادي الانحراف بالسلطة ان تستهدف سلطة الضبط الإداري في قرارتها مصلحة عامة بل يجب ان تكون في الغرض الذي حدده المشرع خصيصاً(قاعدة تخصيص الاهداف) وهو المحافظة على النظام العام وحمايته[2].

ثالثاً: أما في الأردن

فقد مارست محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على هذا الركن من خلال العديد من القرارات الخاصة بالتوقيف الإداري والتي قامت بإلغائها حيث قضت في حكم لها أن " قرار المحافظ بتوقيف المستدعين إلى إشعار آخر لمنع وقوع جريمة دون توفير اي حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم إضافة الى عدم اتخاذ الاجراءات المنصوص عليها في ذات المادة يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومستوجباً للالغاء ولا يغير من ذلك قيام المحافظ بتعديل قراره بإبقاء المستدعين موقوفين إلى أن يقدموا كفالة مالية[3]،وكذلك قضت بأنه " ... إذا لم يكن توقيف المستدعي لغرض تأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة وإنما من أجل الضغط عليه ليقوم بتسليم السائق الذي أوقع حادث الصدم

---

(١) الدقدوقي، الرقابة القضائية على مشروعية الاعتقال الإداري، ص ٢٧١.

(٢) مجلة القضاء الإداري، طعن ٢٤٣، ١٩٤٩/١٢/٢٧، ص ١٠٤ وطعن رقم ١٣٨٦، ١٩٥٦/٤/١٢، ص ١٠٤ وطعن رقم ٦٢٦، ١٩٥٤/٢/٢٤، ص ٤٧٤، مأخوذة هذه الأحكام عن الدقدوقي و مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية الاعتقال الإداري، ص ١٧٧.

(٣) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٦/٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٦، ص ١٦٧٠.

للسلطات الأردنية وحمل أصحاب الشركة مالكة السيارة الصادمة علـــى مـــصالحة ذوي ضحايا الحادث فإن قرار التوقيف الصادر بمقتضى المادة التاسعة مكررة مـــن نظام الدفاع رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٩ يكون بالنسبة لما ذكر غير مستند إلى أساس سليم خاصة وان قضية المستدعي قد أحيلت إلى المحكمة النظامية المختصة وأخلى سبيله بقرار منها[١].وقضت أيضاً " استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن نظام الدفاع لسنة ١٩٣٩ لا يطبق إلا على الأفعال التي من شأنها الإخلال بالدفاع عن المملكـــة وحيث أن الفعل المنسوب لابنة المستدعي يشكل جريمة خاصة وهي جريمة القتـــل ولا علاقة لها بالدفاع عن المملكة فإن قرار التوقيف يكون مخالفاً للقانون[٢]،وعليـــه يجب أن يكون غاية التوقيف الإداري هو المحافظة على النظام العـــام وان يكـــون وصف الشخص بان وجوده طليقاً خطرٌ على الناس ويجب على الإدارة أن تتأكد من خطورة هذا الشخص وأن لا تستند إلى الإشاعات فقط[٣]، حيث قضت محكمة العدل العليا بمشروعية توقيف المستدعين والذين تم توقيفهما من قبل مـــدير قـــضاء وادي السير على خلفية مشاجرة بين مجموعتين حيث تم أخـــذ عطـــوة عـــشائرية إلا أن المشاجرة تجددت وأدت إلى وفيات وعلى أثر ذلك تم أخذ عطوة أمنيـــة ثـــم تبـــين للمصادر الأمنية ومدير القضاء في وادي السير أن هناك أشخاصاً أطرافا في القضية يثيرون البلبلة ويعيقون الوصول إلى عطوة عشائرية الأمر الذي يستوجب تـــوقيفهم وبالتالي وجدت المحكمة أن قرار التوقيف لا يشوبه عيب إساءة اســـتعمال الـــسلطة لأنها صدرت لتأمين الأمن وحفاظاً على السلامة العامة وفي حـــدود الـــصلاحيات المناطة في القانون لما نشأ من عداوة وخلافات بين الفريقين[٤]،وفي حكم آخر قضت " أن الصلاحية المخولة للحكام الإداريين من قبل رئيس الوزراء بمقتضى امر الدفاع ٥ لسنة ١٩٧١ هي للحفاظ على السلامة العامة وليس لفض المنازعـــات الفرديـــة والمتعلقة بالحقوق الشخصية والتي أناط الدستور الفصل فيها للمحـــاكم فـــإن قيـــام

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٨٤/٦٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص ١١٦٣.

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٨٥/٦٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٥/١/١، ص ١٧٦٦.

(٣) شطناوي، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، ص ٦٠.

(٤) محكمة العدل العليا، ١٩٩٤/١٠/٢٥، مجلة نقابة المحامين.

المحافظ بتوقيف المستدعي للتغرير في عقود البيع هو تدخل يجاوز الغاية المقصودة في المادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ ويتعين الغاءه[١]، كما قضت أيضاً أنه " لا يملك المتصرف صلاحية توقيف المستدعية بنية الحفاظ علـــى حياتها كونها الشاهدة الوحيدة في قضية قتل وذلك لأن غاية التوقيف ليس المحافظة على النظام العام[٢].

وعليه نقول أن غاية الضبط الإداري يجب أن تنفذ بحدود أغراض الضبط الإداري وحماية النظام العام فإذا انحرفت سلطات الضبط الإداري عن هذه الغايـــة بقصد تحقيق أهداف أخرى سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة كـــان تـــصرفها مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة[٣]، ويتبين هنا ومن خلال ما تقـــدم أن اجتهـــاد محكمة العدل العليا مستقر على ضرورة تقيد الإدارة في قرار التوقيف بحماية النظام العام وإلا كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال الـــسلطة ومـــستوجباً للالغـــاء، وبالتالي نجد أن محكمة العدل العليا مارست هذه الرقابة وهذا ما اتضح من خـــلال إلغاء العديد من القرارات الإدارية الخاصة بالتوقيف نظراً لأنهـــا مـــشوبة بعيـــب الانحراف باستعمال السلطة بالرغم من أن الرقابة القـــضائية علـــى ركـــن الغايـــة (الانحراف بالسلطة) يعتبر رقابة صعبة نظراً لقرينة المشروعية اللصيقة بالقرارات الإدارية وصعوبة إثبات الانحراف في استعمال صلاحية التوقيف[٤].

3: 3 : 2 الرقابة القضائية على ركن السبب في قرار التوقيف الإداري

يقصد بركن السبب الحالة القانونية والواقعية التي تبرر اصـــدار القـــرار الإداري ويتوجب قانوناً أن يقوم أي قرار إداري على سبب قانوني موجـــود ماديـــاً وصحيح قانونياً حتى ولو لم تكن الإدارة ملزمة بتسبيبه وهنا لا بد من التمييز بـــين سبب القرار الإداري وتسبيبه فكل قرار إداري لا بد أن يقوم على سبب وهو أمـــر

---

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٨٦/١٨٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٦، ص ٦٦١.

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٨٦/٩٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٦، ص ٨٩٢.

(٣) الطهراوي هاني ، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، عمان ١٩٩٨، ص ٢٥٠.

(٤) شطناوي علي خطار ، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ١٩٩٥، ص ٦٤٨.

مفروغ منه في كل قرار إداري بينما لا يكون تسبيب القرارات الإدارية لازمة إلا إذا أوجدها القانون صراحة أو فرضها القضاء، فوقوع الاضطرابات والإخلال بالأمن العام هو السبب في إصدار قرارات الضبط الإداري مثلاً[١].

وبالتالي فإن قرار التوقيف الإداري هو قرار إداري لا بد أن يصدر بناء على أسباب قانونية وواقعية أدت إلى اصداره وإلا كان القرار الصادر مخالفاً للقانون وموجباً للالغاء ولقد أقر القضاء بحقه في رقابة الأسباب القانونية والواقعية وسنبين تالياً الرقابة القضائية على ركن السبب في قرار التوقيف الإداري في فرنسا ومصر والأردن باعتبار أن الرقابة القضائية على سبب قرار التوقيف يعتبر من الضمانات الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية وبالتالي أحقية القضاء في إلغاء قرار التوقيف الإداري إذا لم يستند إلى سبب قانوني صحيح ومشروع وذلك حماية للحرية الشخصية من التقييد وسنبدأ:**أولاً: في فرنسا**:

يقر القضاء الفرنسي بشرعية قرارات الاعتقال الإداري لمجرد تأسيسها على مواقف الشخص وعلاقاته بسلطة الاحتلال[٢] ، وان مجرد وجود وثيقة لدى الشخص المعتقل يفترض معها قيام علاقة مع سلطات الاحتلال العسكرية وبالتالي تضفي الشرعية على قرار الاعتقال[٣]، إلا أن مجلس الدولة يلغي القرار في حالة استناده على وقائع لا يمكن لها ان تشكل خطورة على الأمن والدفاع[٤] كما ان القضاء الفرنسي يلغي قرار الاعتقال الصادر استناداً الى وقائع منسوبة لغير المعتقل حيث يشترط ضرورة صدور الوقائع المنسوبة من جهة الإدارة إلى المعتقل وبالتالي فإن مجلس الدولة الفرنسي يلغي قرار اعتقال الزوجة في حالة تأسيسه على الاتهامات الموجهة إلى الزوج .من جهة أخرى نقول وإن كانت الظروف الاستثنائية تعطي لجهة الإدارة سلطة تقديرية في تقدير الوقائع المادية التي أدت إلى إصدار

---

(١) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري الأردني، ص ٨٧٠.

(٢) C.E. 12 Nov 1951, caussade ReC.P. 955 منقول عن السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، مرجع سابق، ص ٤٣٥.

(٣) C.E.9 fev, 1951 De genvirrac, C.E. 20 juin 1951, Rec p. 356 منقول هذا الحكم عن السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٦.

(٤) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٦.

قرار الاعتقال إلا أن هذه السلطة التقديرية لا تعوق الرقابة على الوجـود المـادي للوقائع(١).

أما من حيث الوجود القانوني فإن القضاء الفرنسي يقوم بالبحث فيمـا إذا كانت الوقائع المنسوبة للمعتقل تدخل في مجال تطبيق القانون ويلغي القرار في حالة عدم دخول الوقائع في مجال تطبيق القانون(٢)، وبالتالي فإن عدم دخول الوقائع فـي مجال تطبيق القانون يعني تجاوز السلطة الممنوحة لوزير الداخلية في اعتقال وابعاد الأشخاص الخطرين على الدفاع والأمن العام كما ان نسبة وقائع معينة إلى المعتقل دون تحديد ما إذا كانت هذه الوقائع تؤدي إلى إسباغ وصف الخطورة على الشخص المنسوبة إليه هذه الوقائع على الدفاع والأمن العام يؤدي إلى إلغاء القرار لعدم قيامه على سبب صحيح(٣).

إلا أنه وعلى نحو آخر فإن مجلس الدولة الفرنسي يقر بشرعية قـرارات الاعتقال المتخذة لأسباب ليست غريبة عن مجال تطبيق القانون ولهذا يقر مجلـس الدولة الفرنسي بشرعية قرارات الاعتقال الصادرة ضد شخص معاقب بتجريدة من الجنسية ويعمل على إعاقة النظام العام مما يجعل القرار مستنداً الى أسباب ليـست غريبة عن مجال تطبيق القانون(٤)، كما أنه يقر بشرعية قرارات الاعتقال حتى فـي حالة عدم وجود أمر قضائي يسمح بالاعتقال بشرط وجود وقائع من شأنها ان تسلم مرتكبها إلى المحاكم الجنائية على أساس ان هذه الوقائع تبررها ضرورة البحث عن المجرمين المساعدين للعدو(٥).

أما بالنسبة لرقابة الملاءمة فقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي منذ البداية إلى عدم الاعتراف بممارسة أية رقابة متعلقة بالملاءمة على تلك القـرارات بحجـة ان

---

(١) الدقدوقي، و مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال ، ص ١٨٣.

(٢) الدقدوقي حلمي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط، دراسة مقارنة ،دار المطبوعـات الجامعية ن الاسكندرية،١٩٨٩، ص ٤٢٣.

(٣) C.E. 4 Mars 1953, grossat Rec. P. 37 منقول عن د. السنوسي، الاعتقال الإداري بـين الحريـة الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٨.

(٤) C.E. 30 october 1953, expoyx chavvier Rec .p. 466

(٥ السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٣٧.

تقدير ملاءمة هذه القرارات من الأمور التي لا يجوز مناقشتها أمام مجلس الدولة والقضاء الإداري(١).

وبالنتيجة يلاحظ ان القضاء الفرنسي يسلم بما تسنده الإدارة للمعتقل كما ان عبارة دخول الوقائع في مجال تطبيق القانون التي يستخدمها لا تعني مباشرة رقابة على التكييف القانوني للوقائع ذلك ان الرقابة في هذه الحالة مع عدم ممارسة رقابة على الوجود تصبح رقابة على وقائع مفترضة وتعد رقابة شكلية وتفقد اية قيمة عملية ، إلا أنه ومع ذلك نشير إلى ان رقابة مجلس الدولة المفروضة على الوجود المادي للوقائع هي رقابة الحد الأدنى وهي رقابة غير حقيقية، وتعتمد أساساً على اسناد الإدارة وصف الخطورة للمعتقل حيث ان القضاء لم يلغِ ايَّ قرارَ اعتقالٍ على اساس ان الوقائع المنسوبة دائماً من قبل الإدارة إلى الأشخاص المقيدة حرياتهم تدخل في مجال تطبيق القانون ولم تخرج عن مجال تطبيق النصوص التشريعية(٢).

ثانياً: أما عن الوضع في مصر

فقد استقر قضاء محكمة القضاء الإداري على فرض رقابته للتحقق من صحة قيام الوقائع المنسوبة للشخص المعتقل وثبوت ارتكاب الشخص لها حيث تطلبت محكمة القضاء الإداري وجود أسباب حقيقية ومنتجة لتبرير قرار الاعتقال الإداري(٣)،كما اشترطت ان يكون السبب حقيقياً لا وهمياً وصحيحاً وقانونياً بمعنى أن تتحقق فية الشروط والصفات الواجب توافرها فيه قانوناً(٤)، حيث تطلبت محكمة القضاء الإداري لتبرير قرار الاعتقال ضرورة ثبوت ارتكاب الشخص المعتقل شخصياً لوقائع يمكن معها نعت سلوك الشخص المعتقل بالخطورة على الأمن والنظام العام، وبالتالي إذا ما تم اسناده إلى الشخص المعتقل لم يرقَ إلى الواقعة المحددة وإنما كان مجرد أوصاف باطلة عن الدليل انتفى ركن السبب لذلك كما أنه

---

(١) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، مرجع سابق، ص ٤٤٦.

(٢) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص ٤٤٨، Voir teymann les rib pub our precite p. 115.

(٣) محكمة القضاء الإداري جلسة ١٩٥٢/٤/٢٩، رقم ١٠٢٦، ص ١٣٨١، وقرار رقم ١١٤٢ تاريخ ١٩٥٤/١١/٢٤، ص ٥٦.

(٤) محكمة القضاء الإداري جلسة ١٩٥٣/٤/٢٩، قضية رقم ١٠٢٦، ص ١١٢٧.

يمكن القول أنه إذا لم يرتكب الشخص هذه الوقائع وإنما ارتكبها شخص غيره حتى لو كان من أقاربه فلا مسؤولية بالنسبة له ولا يمكن تبرير اعتقاله[١].

كما تطلبت ايضاً ضرورة استمرار النشاط أو الفعل المنسوب إلى الشخص المعتقل والذي يكشف عن هذه الخطورة أو الاشتباه حتى وقت صدور قرار الاعتقال وبالتالي إذا زالت حالة الخطوة قبل صدور قرار الاعتقال كان القرار مستوجباً الإلغاء لانعدام ركن السبب فيه[٢].

هذا وقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن صدور قرار الاعتقال دون توافر سبب قانوني يبرره يوجب الغاءه، وبالتالي فإن نعت المدعي بالخطورة على الأمن وسوء السيرة لا يستند إلى أساس ثابت ومن ثم فإن القرار المطعون فيه والقاضي بالقبض على المدعي وحجزه لا يستند إلى سبب صحيح ويتعين الحكم بالغاءه[٣]، كما قضت أنه يشترط في السبب المبرر للاعتقال أن يتمثل في صورة واقعية صحيحة منتجة الدلالة على خطورة الشخص[٤]، كما قضت أن مجرد انتماء الشخص إلى جماعات ذات مبادءئ متطرفة لا يعد بذاته مشكلاً خطورة على الأمن العام، وبالتالي لا يجوز اعتقاله حيث قررت المحكمة أن خطورة الشخص على الأمن العام والنظام لكي تبرر اعتقاله يجب أن تستمد من وقائع حقيقية منتجة الدلالة وان مجرد انتماء الشخص لجماعة ذات مبادئ متطرفة لا يعد خطورة على الأمن العام[٥]. ومن خلال هذه القرارات نلاحظ أن هناك رقابة صارمة من قبل القضاء الإداري المصري على الوجود المادي للوقائع أما بخصوص الرقابة على التكييف القانوني للوقائع فقد استقر قضاء محكمة القضاء الإداري على فرض رقابته على التكييف القانوني للوقائع الممثلة لركن السبب في إصدار قرارات الاعتقال وذلك باشتراط أن يكون هذا السبب قانونياً تتحقق فيه الشرائط المتطلبة قانوناً حيث قضت

(١) فكري، الاعتقال، ص ٧٠٣، ومحكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٥٤/١١/٢٤، منقول عن د. السنوسي، الاعتقالالاداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٢٨٢.

(٢) فكري، الاعتقال، ص ٧٠٤.

(٣) القضاء الإداري، جلسة ١٨ نيسان ١٩٦١، قضية رقم ٨٦٩، ص ٢١٥.

(٤) القضاء الإداري، جلسة ١٣ نيسان ١٩٥٦، قضية رقم ٢٩٣، ص ٢٨١.

(٥) القضاء الإداري، جلسة ١٩٥٢/٦/٣٠، ص ٣٨٧.

محكمة القضاء الإداري أن حق رئيس الجمهورية في إصدار أوامر القبض والاعتقال مقصورة على من يتوافر فيهم حالة الاشتباه المنصوص عليها في القانون الخاص بالمتشردين والمشتبه فيهم(١)، أما بخصوص الرقابة على تقدير الوقائع وأهميتها ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ ، فإن الأصل أن تقدير هذه الملاءمة متروكة لجهة الإدارة وبالتالي لا يجوز للقاضي فرض رقابته على هذه العناصر إلا أن القضاء الإداري المصري استقر على بسط رقابته على الملاءمة لقرارات الاعتقال الإداري حيث قررت محكمة القضاء الاداري " أنه وإن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها والتي من أجلها تتدخل الإدارة لاصدار قرارها إلا أنه فيما وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره فلا يكون العمل الإداري مشروعاً إلا إذا كان لازماً(٢).

وبالتالي نجد أن محكمة القضاء الإداري قد استقر قضاؤها على بسط رقابة الملاءمة على قرارات الاعتقال الإداري نظراً لتعلقها الشديد بالحرية الشخصية هذا وقد أيد الفقه المصري امتداد رقابة القضاء الإداري إلى البحث في ملاءمة القرارات المتعلقة بالحرية الشخصية باعتبار أن رقابة الملاءمة في هذه الحالة يصبح عنصراً من عناصر بحث مشروعية القرار(٣)، وفرض رقابة الملاءمة من قبل القضاء يرجع إلى رقابة القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة وقد ايدت الأحكام الصادرة من مجلس الدولة المصري هذا الاتجاه، إلا أننا نشير هنا أنه وبالرغم مما لاحظناه سابقاً من فرض رقابة من قبل القضاء الإداري المصري على قرارات الاعتقال الإداري من حيث الوجود المادي للوقائع المكونة لركن السبب والتكييف القانوني بل وملاءمة القرار فإن ذلك لا يعني أنها كانت دائماً تتجه نحو هذا الطريق ذلك أن هناك العديد من الأحكام الصادرة والتي امتنعت فيها عن ممارسة أي نوع

---

(١) القضاء الإداري، قضية رقم ٤٠٠١، مشار إليه لدى فكري، الاعتقال، ص ٤٨.

(٢) القضاء الإداري، جلسة ٢٩ نيسان، قضية رقم ١٠٢٦، سبق الإشارة إليه، ومنقول عن د. السنوسي، الاعتقال، ص ٢٩٤.

(٣) الطماوي. سلمان ، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ١٩٦٦، دار الفكر العربي، ص ٣٥٣.

من أنواع الرقابة على قرارات الاعتقال باعتبار أنها عمل من أعمال السيادة بل أنها أقرت في بعض الأحكام سلب اختصاصها بنظر الطعن في هذه القرارات[١]، وذلــك وفقاً لأحكام قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٥ والمعدل بالقانون رقم ٥٩ ورقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨،أما بخصوص موقف المحكمة الإدارية العليا من الرقابة القــضائية على عنصر السبب فنلاحظ أنها وقفت موقف مغاير لمحكمة القضاء الإداري حيــث تساهلت في بسط رقابتها على الوجود المادي للوقائع ولم تــساير قــضاء محكمــة القضاء الإداري بفرض رقابتها على الوجود المادي للوقائع المكونة لركن السبب في قرارات الاعتقال حيث اكتفت بتحريات رجال المباحث والتسليم بها بــصدد اثبــات وقائع معينة في شأن الشخص المعتقل والاكتفاء بالشبهات وليس بالدليل الحاسم فــي تأسيس الوقائع المبررة للاعتقال[٢].

حيث تعتبر المحكمة أن مجرد انتماء الشخص إلى جماعــات ذات مبــادئ منحرفة أو خطرة على الدستور والنظام بذاته كافياً لتبرير قرار الاعتقال[٣].

وبالتالي فإن التساهل من جانب المحكمة الإدارية العليا في فــرض رقابــة حقيقة على الوجود المادي للوقائع يماثل في الواقع عدم ممارسة أي رقابــة متعلقــة بهذا الركن[٤]،أما من حيث رقابة المحكمة الإدارية العليا علــى التكييــف القــانوني السليم للوقائع فقد امتنعت عن هذا التكييف حيث اعتبرت أن القرار الــصادر مــن السلطة الإدارية باعتقال المشتبه بهم يصدر وفق سلطة الإدارة التقديرية فالمحكمــة تخلت عن أي رقابة في هذا المجال واطلقت يد الإدارة في الاعتقال اســتناداً إلــى قانون الأحكام العرفية وأهدرت حجية الأحكام الصادرة عن المحاكم الجنائيــة فــي البراءة وأخذت بالتفسير الواسع لعبارة المشتبه بهم[٥]، أما قضاء محكمة أمن الدولة العليا طوارئ فتأخذ مسألة الرقابة على أنها من البديهيات المسلمة وتفرض رقابــة

(١) وذلك قبل صدور القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ الذي نص على اختصاص محكمة أمن الدولة العليا طوارئ دون غيرها.

(٢) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٣٠٦.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢١ نيسان، طعن رقم ٣١٧، ص ٩٤٤.

(٤) البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، ص ١٦١.

(٥) السنوي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٣١٠.

على تلك الوقائع وتبحث مشروعية القرار الصادر بالاعتقال أو انتفاء المبرر للاشتباه في المعتقل او عدم توافر دلائل على خطورته ويكفي لصحة القرار بعد قبوله شكلاً القول أن المحكمة ترى أن أسباب الاعتقال مبررة وجدية وان الدلائل متوافرة على خطورة المعتقل على الأمن العام أما إذا رأت المحكمة أن الأسباب التي ساقتها الداخلية كمبرر للاعتقال غير مبررة ولا تصلح سنداً للاعتقال فإنها تلغي قرار الاعتقال(١) ولقد اعتبر قضاء أمن الدولة العليا طوارئ ان النشل والتزوير وسرقة السيارات يدخل في مجال الخطورة وفي هذه الحالات رفض قضاء أمن الدولة تظلمات المعتقلين من استمرار اعتقالهم كما أن قضاء أمن الدولة يقر بشرعية قرارات الاعتقال في المجال السياسي والعقائدي إذا اقترن هذا الفكر بأعمال عنف(٢).

ثالثاً: أما موقف القضاء الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا الأردنية في رقابتها على ركن السبب في قرار التوقيف الإداري:

اقر القضاء الإداري الأردني بحقه على رقابة الأسباب القانونية والواقعية حيث اعتبرت محكمة العدل أن قرار التوقيف غير مشروع إذا بني على أسباب غير موجودة مادياً(٣) حيث أولت المحكمة أهمية كبيرة لرقابة مشروعية الأسباب الواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري كما ألغت العديد من قرارات التوقيف لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي استند إلبها قرار التوقيف(٤)، وعليه يستلزم لصحة قرار التوقيف الإداري قيامه على وقائع ثابتة وصحيحة وإلا فإنه يعد مخالفاً للقانون وعلى القاضي الإداري التحقق من الوجود المادي للوقائع التي على أساسها صدر القرار وذلك من خلال فحص الوقائع المطروحة للتأكد من وجودها وصحتها، وبالتالي وإذا ما أصدر الحاكم الإداري قرارات بفرض التدابير الواردة في قانون منع الجرائم على شخص دون قيامه بالتحقق من وجود خطر على الناس من تركه طليقاً بلا كفالة

---

(١) الشواربي عبد الحميد ، الجرائم السياسية وإدارية الاعتقال، ١٩٨٩، ص ١٧٨

(٢) الدقدوقي، ومفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ص ١٩٤.

(٣) عدل عليا، ١٩٥٥/٧/١٨، مجلة نقابة المحامين لعام ١٩٥٥، ص ٣٦٨.

(٤) محكمة العدل العليا، ١٩٧٧/١٠/١٨، مجلة نقابة المحامين لعام ١٩٧٧، ص ٢٧.

فإن هذا القرار يكون معيباً بعيب السبب وذلك باعتبار أن إصدار هذا القرار بالتوقيف تم دون التحقق من وجود خطر على الناس يجعل هذا القرار قائماً على أساس غير سليم وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها بأنه:" ولدى الرجوع إلى قانون منع الجرائم والقوانين الأخرى لا نجد أي نص يجيز للحكام الإداريين إصدار أمر إلى أي شخص بلزوم الانتقال من البيت الذي يشغله إلى بيت آخر وبالتالي فإن قرار المحافظ بالزام المستدعية بلزوم الانتقال من البيت الذي تشغله إلى بيت آخر بحجة أن بقاءها في ذلك البيت خطرٌ على الأخلاق والأمن العام يعتبر مخالفاً للقانون باعتبار أن المحافظ لا يملك صلاحية لاصدار أمره بالزام المستدعية بتخلية سكنها الحالي إلى سكن آخر[١]، كما قضت بعدم صحة التكييف القانوني الذي أضفته الإدارة على الوقائع حيث ترى أن مجرد سفر المستدعي إلى مدينة وارسو وعودته إلى الأردن دون أن يبدو منه أي نشاط على احتمال وقوع خطر منه على الناس لا يبرر اتخاذ الإجراءات بحقه بموجب قانون منع الجرائم [٢]، كما قضت أيضاً في حكم آخر " أن ترويج الإشاعات ضد رجال الشرطة والأمن العام لا يشكل خطراً على الناس وهذه التهمة بفرض ثبوتها لا تدخل في مفهوم الفقرة الثالثة من قانون منع الجرائم، إذ أن مجرد صدور أقوال من شأنها المساس بكرامة الغير لا تجعل الشخص في حال كونه حراً طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس"[٣].كما قضت في حكم آخر بأنه " يستفاد من المواد ٥ و ٨ من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ أن التوقيف الإداري للمحافظة على الأمن والسلامة يتم بعد التحقيق مع الشخص المطلوب ويكون وجوده حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس ويمتنع عن تقديم كفالة، وحيث أن المستدعى ضده عندما اصدر القرار رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٤ قد استند إلى أن وجود المستدعي حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس ولعدم وقوع جريمة وللمحافظة على الأمن والنظام وقد اشترط لاطلاق سراح المستدعي شرطين هما تقديم كفالة عدلية من كفيل معتبر لضمان عدم قيام المستدعي بأية أفعال من شأنها

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٥٦/٧٤، تاريخ ١٩٥٦/٦/١٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٥٦، ص ٦٠٧.

(٢) محكمة العدل العليا، تاريخ ١٩٥٢/١٠/١، مجلة نقابة المحامين ، ص ٩١.

(٣) محكمة العدل العليا، ١٩٦٠/٥/١٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٠، ص ١٢.

تكدير صفو الأمن والطمأنينة وإتمام إجراءات الصلح العشائري ، وحيث أن من الثابت لمحكمة العدل العليا من أوراق الدعوى أن المستدعي كان قد ارتكب جريمة قتل مع آخرين خلافاً لأحكام المادة (٣٢٦) عقوبات وقد صدر حكم بحقه قضى بوضعه بالأشغال الشاقة لمدة (١٥) عاماً وقد أنهى المستدعي مدة محكوميته عن جريمة القتل بتاريخ ٢٠٠٤/٣/١٤ ولم يرد من خلال أوراق الدعوى ما يشير إلى أن المستدعي يشكل خطورة على الناس أو سيقوم بأي فعل من شأنه الإخلال بالأمن ولا يوجد في قانون منع الجرائم الذي استند إليه المستدعى ضده ما يوجب توقيف المستدعي لحين تقديم صك صلح عشائري الأمر الذي يجعل الاستمرار في توقيفه وعدم إطلاق سراحه قراراً مخالفاً للقانون مما يستوجب إلغاءه(١).

وفي حكم آخر قضت أيضاً أنه " يتبين أن المستدعى ضده استند في توقيف المستدعي إلى أنه تعهد بموجب صك بأن يسهم في حل الخلاف المتكون بينه وبين بعض سكان جبل المريخ الذين كانوا قد شكوه بمضبطة موقعة منهم وأنه قد أخل بهذا التعهد مما يسبب إخلالاً بالأمن العام وحيث أن المستدعى ضده لم يستند في قراره المطعون به إلى أية مادة من قانون أو نظام وحيث أن إخلال المستدعي بتعهده المشار إليه لا يشكل إخلالاً بالأمن العام ويمكن للمتضرر أن يراجع المحاكم النظامية(٢)، كما قضت بعدم صحة التكييف القانوني أيضاً للإدارة لبعض الوقائع التي استندت إليها لاتخاذ الإجراء الضبطي بحق الشخص استناداً لقانون منع الجرائم بالقيام بأعمال من شأنها تكدير صفو الطمأنينية العامة كتزوير دفاتر عائلة وإخراج مخططات لتسهيل عملية بيع أراضي تزويراً بغير علم مالكها " من الثابت بالأوراق أن المستدعي قد أحيل من الضابطة العدلية إلى المدعي العام بجرائم محددة فلا يجوز أن يتعقبه المحافظ مستعملاً صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم وقبل أن يفصل القضاء فيما أسند إليه من جرائم ويكون قرار المحافظ المطعون فيه والحالة هذه مخالفاً للقانون(٣)، ولكن المحكمة في المقابل أقرت بصحة التكييف

---

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٢٠٠٥/٤٦٨، منشورات عدالة، تاريخ ٢٠٠٥/١١/٣٠.

(٢) محكمة العدل العليا، ١٩٦٦/٦/٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٦، ص ٥٢٨.

(٣) محكمة العدل العليا، ١٩٩٤/٢/٢٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٤.

القانوني الذي أضفته الإدارة على الوقائع التي تنسب للشخص كوجود الشخص في حالة تدل على أنه على وشك ارتكاب جريمة تهريب مخدرات[١] أو أتيان الشخص أفعالاً تشكل خطراً على الآداب والأخلاق العامة[٢] أو ارتكابه جريمة قتل وما نشأ عن ذلك من عداوة وخلافات بين ذوي الفريقين[٣] أو القيام بأعمال من شأنها تكدير صفو الطمأنينة العامة كملاحقة طالبات المدارس حال انصرافهن[٤]، أما بخصوص رقابة القضاء على تناسب الإجراء الضبطي مع جسامة الظروف المحيطة به والتي تشكل أهمية كبيرة بحيث يجب أن تكون جسامة الإجراء الضبطي متناسبة مع جسامة الخطر الذي يهدد النظام العام نلاحظ أن القضاء الإداري الأردني لم يصل إلى هذا المستوى المتقدم من الرقابة ، وبالتالي فإن على القضاء الأردني أن يمد رقابته القضائية لتقدير مدى التناسب بين جسامة الخطر ومضمون الإجراء الضبطي فيجب أن يكون محتوى ومضمون الإجراء متناسباً مع جسامة الخطر المحدق في النظام العام باعتبار أن التلاؤم بين الإجراء الضبطي وجسامة الأخطار يحقق بالنتيجة حماية قضائية لحقوق الأفراد وحرياتهم ويؤدي إلى عدم المغالاة في تقدير جسامة الأخطار[٥]،وبالتالي نشير إلى أن القضاء الأردني قد مارس رقابته القضائية على قرارات التوقيف فأولى أهمية لرقابة مشروعية الأسباب الواقعية التي يقوم عليها القرار حيث اعتبر أن قرار التوقيف غير مشروع إذا بني على وقائع غير موجودة مادياً وعليه يجب على الإدارة الضبطية أن تستند إلى أسباب موجودة ماديا وصحيحة قانونياً فقد قضت محكمة العدل العليا على أنه " نجد أن محكمة بداية عمان كانت قد قضت على المستدعي بالأشغال الشاقة مدة أربع سنوات عملاً بالمادة الثانية من مقاومة الشيوعية وقد نفذت بحقه هذه العقوبة إلا أنه وقبل أن يتم محكوميته أصدر وزير الداخلية قراراً بتوقيفه لأجل غير مسمى استناداً للمادة ١٨ والمادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ بحجة أن سلوكه يتعارض

---

(١) محكمة العدل العليا، ١٩٥٧/٢/٢٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٥٧، ص ٢٥٤.

(٢) محكمة العدل العليا، ١٩٧١/١٢/٢٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٧١، ص ١١٩٦.

(٣) محكمة العدل العليا، ١٩٨٥/٥/١٢، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٥، ص ١٤٠١.

(٤) محكمة العدل العليا، ١٩٩٥/٧/٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٥٧، ص١٤٥٢

(٥) شطناوي، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني ، ص ٧٧.

ومصلحة الأمن العام، إلا أننا نرى أن هذا الأمر لا يستند على أساس واقعي وسليم إذ أنه قد صدر في أثناء وجود المستدعي في السجن وقبل أن يطلق سراحه وفي مثل هذا الوضع لا يمكن القول بأن المستدعي سلك سلوكاً خطراً على الأمن العام[١] وبالنتيجة نشير الى أن قضاء محكمة العدل يشوبه بعض الغموض والتناقض حيث اعتبرت ان الأفعال التالية غير مخلة بأمن المملكة وسلامتها كوجود علاقة غرامية لأحد الأفراد مع سيدة مصابة بكدمات بسبب أنها وجدت بحالة سكر شديدة[٢] أو ارتكاب جريمة زنا[٣] أو إخلال الشخص بتعهد حسن سيرة وسلوك[٤] أو الإخلال بأمن الدولة الداخلي والخارجي[٥] أو ارتكاب جريمة قتل[٦] أو عودة الشخص إلى المملكة بعد إبعادة منها إلى دولة أخرى[٧] أو ممارسة الدعارة والاعتماد في المعيشة على كسب بغي[٨] وفي المقابل وفي قضايا مشابهة اخرى اعتبرت أن بعض الأفعال تشكل أفعالاً مخلة بسلامة المملكة كالأفعال المخلة بالأخلاق العامة[٩] وارتكاب جريمة قتل والاعتداء على عرض أحدى الفتيات[١٠] والأفعال التي تمس الأخلاق وتؤدي إلى إيجاد فتنة بين عشيرتين[١١] والأنتساب إلى جمعية غير مشروعة[١٢]،

وبالنهاية نشير إلى أنه وبالرغم من التناقض الذي رأيناه في القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا بهذا الخصوص إلا أنها كان لها دور مميز وذلك من خلال العديد من القرارات التي ألغتها لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع من

---

(١) محكمة العدل العليا، ١٩٦٩/١٠/٢٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٩، ص ٩٠٨.

(٢) محكمة العدل العليا، ١٩٧٧/١٠/٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٧، ص ١٤١٥..

(٣) محكمة العدل العليا، ١٩٨٥/١٠/٣٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٥، ص ٣٠.

(٤) محكمة العدل العليا، ١٩٨٥/١/١٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٥، ص ٣٨٩، وعدل عليا، ١٩٨٨/١١/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٩، ض ٤٥.

(٥) محكمة العدل العليا، ١٩٧٣/٦/١١، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٣، ص ٢٦٥.

(٦) عدل عليا، ١٩٨٥/١/١٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٥، ص ٣٨٩، وعدل عليا، ١٩٨٥/٧/١١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٥ ص ١٧٦٦، وعدل عليا، ١٩٩٠/٤/١٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩١، ص ٧١.

(٧) عدل عليا، ١٩٩١/٦/٢٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩١، ص ١٥٤٥

(٨) عدل عليا، ١٩٨٩/١١/٢٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٩، ص ٥٦.

(٩) عدل عليا، ١٩٦٤/١١/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٤، ص ٩٧.

(١٠) عدل عليا، ١٩٧٨/٤/٢٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٨، ص ٤٦٤.

(١١) عدل عليا، ١٩٧٥/٤/٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٥، ص ٥٩٧.

(١٢) عدل عليا، ١٩٧٤/٤/٢٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٤، ص ٥٧٣.

قبل الإدارة أو لانعدام الوجود المادي للوقائع، حيث مارست رقابتها القضائية على الأسباب القانونية والواقعية لإجراءات وتدابير الضبط الإداري سواء كانت صادرة في الظروف العادية أو الاستثنائية حيث حظيت هذه الأسباب التي تقوم عليها قرارات التوقيف الإداري باهتمام وعناية القضاء الاداري الأردني فقرر بالنتيجة الغاء القرار الإداري إذا تخلف الأساس القانوني أو انعدم الوجود المادي للوقائع أو تبين عدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة الضبطية إلا أنها لم تكن موفقة فيما يتعلق بملائمة الإجراء الضبطي بجسامة الخطر وتناسبه معه ونأمل من القضاء الأردني أن يحذو حذو القضاء الفرنسي في هذا المجال .

3 : 3 : 3 الرقابة القضائية على ركن المحل (مخالفة القانون) في قرار التوقيف الإداري:

يقصد بمحل القرار الاداري الأثر القانوني الذي يرتبه القرار فيصدر القرار بهدف احداث اثر قانوني معين حيث تتعلق عدم مشروعية المحل في مادة القرار وموضوعه وهي عملية تالية ولاحقه لعملية تقدير اسباب القرار حيث تتمثل عملية تقدير محل القرار في تحديد مدى ضرورة اتخاذ القرار(١).

أن قرار التوقيف الاداري هو قرار اداري بالنتيجة لا بد أن يكون محله مشروعاً وغير مخالفاً للقانون والا تعرض القرار للالغاء بعيب مخالفة القانون وعدم مشروعية المحل وسوف نبين تالياً مدى الرقابة الممارسة من قبل القضاء الاداري على ركن المحل (مخالفة القانون) في قرار التوقيف الاداري في فرنسا ومصر والاردن وذلك باعتبار أن التوقيف هو اجراء استثنائي فيه اعتداء على الحرية الشخصية وبالتالي لا بد أن يكون في اضيق الحدود وان يخضع هذا الاجراء لرقابة صارمة من القضاء وسنبدأ **اولا: - في فرنسا: -**

ان محل قرار التوقيف الاداري هو تقييد حرية التجول للشخص لفترة من الزمن أي التوقيف ذاته وتعني الرقابة على شرعية المحل مقارنة مضمونه بقواعد القانون التي تحكمة فاذا تجاهل مضمون القرار(محله) قاعدة قانونية واجبة التطبيق،

---

(١) شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، ص٨٠٦.

اعتبره القضاء غير مشروع لمخالفة القانون(١)، وبالتالي وبحسب ما ذهب اليه القضاء الفرنسي فان على الادارة عندما ترغب باعتقال شخص أن تتمعن بجميع الظروف الخاصة بموضوع قرارها فلا يجوز لها أن تصدر قرارها نتيجة لاسباب عامة بل اوجب عليها وهي تمارس اختصاصها التقديري أن تضع نفسها في افضل الظروف لاجراء هذا التقدير وبالتالي فان الرقابة هنا تكون منصرفة الى الكيفية التي تم بها التقدير لا الى التقدير ذاته(٢)،وبالنتيجة وبالرغم من أن الظروف الاستثنائية تبرر للإدارة اتخاذ تدابير مؤقتة لصيانة النظام العام والأمن حتى ولو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم إلا أنه على الإدارة أن تراعي مشروعية محل قرار التوقيف الإداري آخذاً بالاعتبار أن صحة المحل ومشروعيته في قرار الاعتقال تتوقف على مشروعية السبب الدافع إلى القرار والغاية التي يتجه إليها إذن هي عملية متصلة فأساساً يجب أن يكون السبب والغاية في قرارات التوقيف الإداري مشروعة.

ثانياً: أما في مصـــــــر:

فإن المحكمة الإدارية العليا وجدت أن القانون الاستثنائي هو الذي يعين محل التصرف الممكن للإدارة اتخاذه وبالتالي يكون قرار التوقيف الإداري صادراً وفقاً للقانون وحدوده، وبالتالي فإن قانون الطوارئ المصري يجيز الاعتقال الإداري وذلك في حالة تحقق أسبابه الداعية إليه وذلك استهدافاً لغاية مخصصة وهي حفظ الأمن والنظام العام(٣)،ولقد أخذ القضاء الإداري المصري في رقابته لمشروعية محل قرار التوقيف الإداري بنفس النهج الذي أخذ بها القضاء الإداري الفرنسي حيث أوجبت على الإدارة وهي تمارس اختصاصها التقديري أن تضع نفسها في أفضل الظروف لإجراء هذا التقدير وبشرط أن يكون لديها جميع العناصر اللازمة لإجراء هذا التقدير وبالتالي فحوى الرقابة تكون على الكيفية التي تم بها التقدير وبمعنى آخر

---

(١) الدقدوقي،ومفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ص١٦٨.

(٢) الدقدوقي، و مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال ، ص١٧٠ و CE, 12 Jan, 1977, min del'interieur c'Dridi, rec- 35 منقول عن د. الدقدوقي، الرقابة القضائيةعلى مشروعية قرارات الاعتقال ص ١٧٧.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن ٨٣٠، تاريخ ١٩٧٩/١٢/٢٩، ص ٢٥.

يجب عدم الخلط بين التقدير الموضوعي الذي أجرته الإدارة وبين الظروف والملابسات التي تم بها التقدير[٢]، ولقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن قضاء مجلس الدولة اعتبر أن نظام الطوارئ وإن كان نظاماً استثنائياً إلا أنه ليس بالنظام المطلق بل هو نظام خاضع للقانون وبالتالي يجب ممارسة الإجراءات المستندة إليه بما فيها قرارات التوقيف الإداري وفق الأصول وفي نطاق تلك الحدود والضوابط[٢]، كما أن القضاء المصري وجد أنه وإن كان لرجال الضابطة الإدارية في سبيل منع ارتكاب الجرائم أن يتخذوا ما تقضي به الضرورة من الإجراءات المقيدة لحرية الأفراد إلا أنه يجب أن يكون هناك مسوغاً قانونياً لاتخاذ هذا الإجراء ويخضع هذا المسوغ الشرعي لرقابة القضاء[٣]،أما القضاء الإداري ممثلاً بالمحكمة الإدارية العليا فقد وجد أن حالة الضرورة تبرر للإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام حتى ولو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد أو حرياتهم[٤].

وبالنتيجة نقول أن قرارات الاعتقال الصادرة خارج أحكام المادتين ٣، ٣ مكرر من قانون الطوارئ تخضع لرقابة مجلس الدولة الغاءً وتعويضاً وكما أشرنا سابقاً فإن صحة المحل في قرارات الاعتقال متوقف على مشروعية السبب الدافع إلى القرار والغاية التي يتجه إليها.

ثالثاً: أما في الأردن:

فإن محل قرار التوقيف الإداري هو موضوع القرار أو مضمونه أو فحواه المتمثل بالآثار القانونية التي يحدثها القرار بمعنى الأثر الذي يقصده مصدر القرار وتتجه إرادته لإحداثه، فكما شرحنا بالتفصيل سابقاً أن التوقيف الإداري يجب أن يهدف إلى غاية واضحة ومحددة وهي المحافظة على النظام العام فإذا خرج مصدر قرار التوقيف الإداري عن النصوص القانونية والتي تبيح له التوقيف الإداري

---

(١) محكمة القضاء الإداري، ١٩٥٨/٣/٥، ص ٣، الطماوي سليمان ، مبادئ القانون الإداري، الكتاب ٣، ١٩٧٣، ص ٢٣٦، و الدقدوقي و مفتاح، الرقابة القضائيةعلى مشروعية قرارات الاعتقال، ص ١٧٠.

(٢) الدقدوقي ومفتاح الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ص ١٧٣.

(٣) نقض مدني، طعن رقم ١٨، تاريخ ١٩٣٤/٣/٢٢، ص ٩٦٨.

(٤) المحكمة الإدارية العليا، حكم ١٣، ١٩٦١، ص ٢٠.

وخرج عن الغاية من هذا التوقيف فإن قراره يكون غير مشروع،ولقد مارست محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على محل قرار التوقيف الإداري باعتبار أن القرار الإداري بالتوقيف يجب أن يكون سليماً ومشروعاً فإذا خرجت الإدارة على أحكام القانون يكون قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون وبالتالي مستوجبا للإلغاء حيث قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها "إن قرار المحافظ بتوقيف المستدعي (الذي أنهى محكوميته عن جرم القتل) ما لم يقدم كفالة عدلية تكفل حسن سيره باعتباره حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس والسلامة العامة بداعي أنه لم يتم الصلح العشائري مع ذوي المجني عليه لايستتد إلى أساس قانوني ومشوب بعيب مخالفة القانون[١]، كما قضت في حكم آخر لها بقولها " ... إن سماح مدير مركز الألعاب الإلكترونية لأحداث تقل أعمارهم عن الخامسة عشر بالتردد على مركز الألعاب بدون صحبة أولياء أمورهم ليس من الحالات التي تجيز للمحافظ وفقاً لأحكام المواد (٣، ٥، ٨) من قانون منع الجرائم استدعاء صاحب المركز ومديره وتكليفهم باعطاء سند تعهد وايداعهم السجن لتخلفهم عن تقديم سند التعهد ... يكون قراره غير قائم على سند قانوني وهو حقيق بالإلغاء "[٢]،وفي قرار آخر لها أيضاً قضت " استعمال المحافظ صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بالمستدعي أي من الحالات المنصوص عليها في ذات القانون يشكل خطئاً جسيماً لأنه صدر بشكل مخالف للقانون ...."[٣].

وكما ذكرنا فان محل قرار التوقيف الإداري يجب أن يكون مشروعاً وأن لا يخالف أي نص دستوري أو قانوني وإذا ما خالف أية قاعدة قانونية أو تنظيمية يكون محله غير مشروعٍ وبالتالي مستوجباً للالغاء حيث استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن نظام الدفاع لسنة ١٩٣٩ لا ينطبق إلا على الأفعال التي من شأنها الإخلال بالدفاع عن المملكة أو السلامة العامة .

---

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٤/٣١١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٦، ص ١٥٨٧.

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٧/٣٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٧، ص ٤٢١١.

(٣) محكمة العدل العليا، مجلة نقابة المحامين، عمان، ١٩٩٦، ص ١٦٤٩-١٦٥٣.

وبالنتيجة نجد أن القضاء الأردني ممثلا" بمحكمة العدل العليا مارس رقابته على مشروعية قرارات التوقيف حيث ألغى العديد من قـــرارات التوقيـــف الإداري المخالفة للقانون سواء من حيث الاختصاص أو الشكل أو المحل أو الغايـــة ، لكـــن الامر يتطلب مزيداً من الرقابة وبشكل اعمق وأوسع ولا سيما أن بعـــض الحكـــام الإداريين يتوسعون في تفسير النصوص القانونية التي تجيز التوقيف ويتم التوقيـــف احيانا ليس للمحافظة على النظام كما اشترط القانون ولا ابلغ من ذلك من القـــضية التي تم رفعها مؤخراً على احد الحكام الاداريين حيث تم توقيف أحد المواطنين من قبل الحاكم الاداري وذلك لسبب لا يستند إلى الحالات المنصوص عليها في قانون منع الجرائم وعليه تم رفع قضية عليه أمام المحكمة(صلح جزاء المفـــرق) بجـــرم الحبس غير المشروع من قبل المتصرف لذلك المواطن خلافاً لأحكام المـــادة ١٧٨ من قانون العقوبات والتي تنص على أن " كل مواطن أوقف أو حبس شخص فـــي غير الحالات التي ينص عليها القانون يعاقب بالحبس من ٣ أشهر إلى سنة" حيـــث خلصت المحكمة أن ذلك التوقيف يخالف القانون وبالتالي إدانة المتـــصرف بجـــرم الحبس غير المشروع خلافاً لأحكام المادة ١٧٨ أعلاه والحكم عليه بالحبس ٣ أشهر والرسوم والحكم عليه أيضاً بمبلغ (٢٥١٥) دينار بدل اضرار ماديـــة ومعنويـــة[(١)]. وهذا بالطبع يؤدي بنا إلى نتيجتين أحدهما إيجابية وهي رقابة القضاء على مثل هذا الإجراء المخالف للقانون والثانية سلبية وهي مبالغة الحكـــام الإداريـــين للتوقيـــف الإداري والتوسع فيه ومخالفة القانون نفسه لذا نؤكد مرة أخرى بضرورة الغـــاء او تعديل قانون منع الجرائم بحيث يحدد حصرياً الحالات التي يمكـــن فـــي ضـــوءها التوقيف الإداري و ضرورة أن تبقى الرقابة القضائية سلاحاً في وجه القرارات التي تصدر دون أي وجه للمشروعية فيها ونطالب القضاء أن يبسط رقابته بشكل أعمق باعتبار أن القضاء هو حامي وحارس الحريات.

---

(١) محكمة صلح جزاء المفرق، رقم الدعوى ٢٠٠٢/١٩١، تاريخ ٢٠٠٥/١/٢٦./حكم غير منشور

3 :4 التعويض عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة:

الشق الثاني من الرقابة القضائية على قرارات الاعتقال تتمثل في دعـــوى التعويض، والتعويض يعنى جبر الضرر الذي لحق بالمتضرر سواء كان ذلك الضرر ماديـــاً أومعنوياً ومن الجدير ذكره أن مبدأ مسؤولية الادارة عن قراراتها غير المشروعة[١]والتي تمس الحرية الشخصية وذلك من خلال دعوى التعويض اصبح من الامور المسلم بها حالياً بعـــد أن كانت غالبية الدول تأخذ بقاعدة عدم مسؤولية الادارة، وعليه سوف نبحث تالياً دور القضاء في التعويض عن قرارات التوقيف الاداري وذلك على النحو الآتي :

1:4:3 التعويض عن قرارات التوقيف الاداري في فر نسا :-

القاعدة العامة أن القضاء الاداري هو المختص بدعوى الالغاء والتعويض عن قرار التوقيف الاداري باعتبار أن قرار التوقيف هو قرار اداري وبالتالي يجب أن ينظر فيه القاضي الاداري الغاءً وتعويضاً الا انه وبحسب ما ذهب اليه المشرع الفرنسي في الماده ١٣٦ اجراءات جنائية فان للمتضرر من قرار التوقيـــف الاداري وبعد الغاء ذلك القرار من قبل القضاء الاداري اللجوء الى القضاء العادي للمطالبة بالتعويض، حيث اعترف القضاء العادي لنفسه بنظر دعوى التعويض عن قرارات الاعتقال غير المشروعه[٢]، اما موقف القضاء الاداري الفرنسي ومحكمة التنـــازع فقد كان في البداية يعبر بصراحة باختـــصاص القـــضاء الاداري بنظـــر دعـــاوى التعويض عن قرارات التوقيف الاداري غير المشروعة بالرغم من نصوص قانون الاجراءات الجنائية ثم بعد ذلك تحول الى الاعتراف باختصاص القـــضاء العـــادي حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Alexis et worff)[٣]بالتعويض عن عملية الاعتقال بدون امر قضائي أو امر اعتقال على اساس توافر الخطـــأ الجـــسيم

---

(١) الطماوي سليمان ، مسؤولية الادارة عن اعمالها غير التعاقدية، دراسة مقارنة، ١٩٥٤، ص٢٥٤.

(٢) السنوسي، الاعتقال الاداري بين الحريه الشخصيه ومقتضات النظام العام، ص٤٥٣.

(٣) منقول عن.السنوسي، الاعتقال الاداري بين الحريه الشخصيه ومقتضات النظام العام، ص٤٥٤، C.E.T Nov 1947 .D..J.P.472

الذي تقوم به مسؤولية الدوله وألغى قرارات لوزير الداخلية التي ترفض منح تعويض عن تلك الاضرار التي لحقت بالاشخاص محور القضية.

وبالتالي ومن خلال هذه القضية يبدو أن مجلس الدولة اعترف باختصاصه الضمني بنظر دعوى التعويض عن قرارات الاعتقال على اساس مسؤولية الدولة واستناداً الى أن دعوى التعويض أو مسؤولية الدولة لا يمكن أن تقام امام المحاكم المدنية (القضاء العادي) وهذا الموقف لمجلس الدولة يتعارض مع نص المادة (١١٢) المعدله بالمادة (١٣٦) اجراءات جنائية والتي تجعل القضاء العادي هو المختص بنظر الاعتداءات على الحرية الفردية عندما تكون هذه الاعتداءات واقعة بواسطة رجال السلطه العامة أو الضبط الاداري أو القضائي. وفي حكم اخر لمحكمة التنازع الفرنسي في قضية (Dame De ra murette)[١] قضت أن السيدة المذكورة قد تعرضت للاعتقال التعسفي من جانب المدير الاداري للاقليم واقامت المذكورة دعوى تعويض امام المحاكم المدنية عن الاضرار التي لحقت بها جراء الاعتقال فطعن المدير الاداري بعدم اختصاص القضاء العادي بنظر هذه الدعوى وتعرضت محكمة التنازع للفصل في هذا الموضوع وقبلت الدعوى وقضت بعدم اختصاص القضاء العادي بنظر هذه الدعوى.حيث تعرضت محكمة التنازع لهجوم شديد من قبل الفقه الفرنسي نظراً لموقفها من هذه القضية ومن عدة قضايا مشابهه والتي اقرت بموجبها بأن قضايا التعويض عن قرارات الاعتقال الاداري هي من اختصاص القضاء الاداري، ونتيجة هذه الاحكام وما تعرضت له من انتقاد فقد بدأ مجلس الدولة يتأثر بذلك وقرر عدم اختصاصة بنظر دعاوى التعويض الموجهه ضد الدولة بسبب الاعتقال[٢].

---

(١) منقول عن الدكتور السنوسي، الاعتقال بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام ، ص٤٥٥. T.C.Tmars .1952 Rec P. 626

(٢) السنوسي،الاعتقال الاداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، مرجع سابق،ص٤٦٧ و د. حلمي الدقدوقي،نجيب مفتاح،الرقابة القضائية على قرارات الاعتقال، ص٩٥ وما بعدها.

وبالنتيجة نشير الى أن التعويض عن قرارات الاعتقال الاداري في فرنسا كان من اختصاص القضاء الاداري حتى صدور نص المادة ١٣٦ اجراءات جنائية حيث بدأ مجلس الفرنسي في التخلى عن اختصاصه للقضاء العادي.

أن اساس المسؤولية والتي توجب التعويض عن قرارات الاعتقال حسب ما ذهب اليه القضاء الفرنسي تتمثل بتوافر ثلاثة عناصر رئيسية لقيام مسؤولية الدولة وفي الخطأ والضرر وعلاقة سببية بينهما، فالخطا الجسيم مثلاً للإدارة يبرر التعويض حيث أشار القضاء الفرنسي في عدة أحكام إلى مسؤولية الإدارة في حالة ارتكابها لخطأ جسيم حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن عيب عدم الاختصاص هي أولى العيوب التي يمكن أن توصم قرارات الاعتقال بالخطأ الجسيم في إصدارها وبناءً عليه تقوم مسؤولية الدولة وتطبيقاً لذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم جواز اصدار قرار اعتقال من نائب مدير الأمن العام في الوقت الذي يكون فيه اصدار القرار من اختصاص مدير الأمن وحده(١) كما يتوافر عيب عدم الاختصاص ومن ثم الخطأ الجسيم من قرار مدير الأمن الصادر بالمخالفة للقوانين التي تعطي هذه السلطة لوزير الداخلية وحده ولا تسمح بتفويض هذه السلطة(٢) وبالتالي فإن صدور القرار من سلطة غير مختصة يعد خطأ جسيماً يستوجب مسؤولية الدولة بالتعويض عنها(٣).

كما يتوافر الخطأ الجسيم أيضاً في عدم سلامة إجراءات التحقيق وغياب الأساس الشرعي للاعتقال وعدم اتخاذه بهدف المحافظة على النظام العام(٤).

وبالتالي وإذا ما توافر الخطأ الجسيم فإن مسؤولية الدولة تقوم وبالتالي يستحق التعويض ولهذا فإن مجلس الدولة الفرنسي يرفض التعويض عن قرارات الاعتقال في حالة غياب الخطأ الجسيم ، فالخطأ الجسيم هو اساس التعويض عن

---

(١) CE. 19 october 1955 Sivol Rec P. 802، منقول عن د. السنوسي،الاعتقال الاداري، مرجع سابق،ص٤٧٦.

(٢) CE, 25/6/1947 Provy, CE, 1950 Parrern, CE, 23/12/1953 R.c p.743

(٣) CE 2 mars 1951 becazes 1949 Rec P. 739 هذه الأحكام منقولة عن د. السنوسي، الاعتقال الإداري، مرجع سابق، ص ٤٧٧-٤٨٠.

(٤) CE, 2 November 1949 under ear, Rec P. 453

قرارات الاعتقال وفي حالة تخلفه لا تقوم مسؤولية الدولة فابرز صور الخطأ الجسيم بالنسبة للاعتقال هو القبض دون أساس شرعي أو وجود ظروف استثنائية تبـــرره وعليه وإلى جانب الخطأ الجسيم فإنه يلزم أن يكون هناك ضرر لاستحقاق التعويض فالضرر شرط لازم لاستحقاق التعويض وبالتالي لا يحكم بالتعويض في حالة عـــدم توافره وذلك بالرغم من توافر شرط الخطأ الجسيم(١).

إلا أننا نشير الى أن الضرر مفترض وبمجرد صدور قرارات الاعتقال فإن هذا القرار الصادر بالاعتقال يمكن أن يشكل ضرراً أدبياً لمن صدر القـــرار فـــي مواجهته حتى لو لم يتم تنفيذه وبالتالي فإن استحقاق التعويض أمر مفروغ منه طالما كان قرار الاعتقال غير مشروع ويتم التعويض عن الضرر الـــذي أحدثـــه قـــرار الاعتقال سواءً كان معنوياً أو مادياً.

كما يلزم توافر علاقة سببية للحكم بالتعويض عن قـــرار الاعتقـــال إلا أن العلاقة السببية أيضاً مفترضة كما هو الحال في الضرر، من جانب آخر أخذ مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة على اساس الضرر الذي يتحقق دون خطـــأ مـــن جانب الإدارة وذلك إذا ما حدث ضرر جسيم غير عادي وبالتالي يحكم على الإدارة بالتعويض وبالتالي تقوم المسؤولية هنا والحكم بالتعويض وذلك على اساس المخاطر بحيث يتوافر ركنين هما الضرر وعلاقة سببية بينه وبين تصرف الإدارة.

وبالنهاية نشير إلى أن القضاء الإداري الفرنسي كان هو المختص بنظـــر دعاوى التعويض باعتباره هو قضاء الالغـــاء لقـــرارات الاعتقـــال الإداري غيـــر المشروعة وبالتالي هو الأقرب إلى تقدير التعويض وبقي هذا الأمر حتـــى صـــدور نص المادة ١٣٦ إجراءات جنائية السابق ذكره حيث أصبح القضاء العـــادي هـــو المختص ، مبينا" في هذا الصدد انه ومن خلال ما سبق فان القضاء كان يقوم بتفسير قرارات الاعتقال بما يتفق وصالح الإدارة إضافة إلى أن الظروف الاستثنائية كانت تنفي صفة الخطأ الجسيم وبالتالي عدم قيام مسؤولية الدولة وتخلف الحق بالتعويض نتيجة ذلك .

---

(١) د. صبري السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٤٨٢.

3 : 4 : 2 التعويض عن قرارات التوقيف الاداري في مصر:

بعد أن استعرضنا دور القضاء الفرنسي في التعويض عن قرارات الاعتقال غير المشروعة والجهة المختصة بالحكم بالتعويض نذهب إلى القضاء المصري لنرى من هو المختص بنظر دعوى التعويض عن قرارات الاعتقال غير المشروعة وكيف تعامل القضاء المصري مع دعاوى التعويض حيث نجد أن الوضع في مصر هو عكس الوضع في فرنسا، فإذا كان القضاء الإداري الفرنسي هو المختص بالغاء قرارات التوقيف الإداري غير المشروع والقضاء العادي هو المختص بنظر دعاوى التعويض كما لاحظنا فإن الوضع في مصر مختلف حيث أن محكمة أمن الدولة العليا"طوارئ" هي المختصة بالغاء القرارات غير المشروعة وبقي للقضاء الإداري المصري اختصاصه للنظر في دعاوى التعويض عن قرارات التوقيف غير المشروعة.

فكما اسلفنا فإنه وبمقتضى المادة ٣ مكرر من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ فإن محكمة أمن الدولة وحدها دون غيرها مختصة بنظر دعاوى الإلغاء الموجهة ضد قرارات الاعتقال وبالتالي وبناءً على هذا النص تم سلب القضاء الإداري المصري اختصاصه بنظر دعاوى الإلغاء عن قرارات الاعتقال مع أنها قرارات إدارية .

المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نصت على اختصاص مجلس الدولة بطلبات التعويض عن قرارات التوقيف الإداري كما أن المادة ١١ من قانون الطوارئ نصت على عدم قبول الدعوى المدنية أمام محاكم أمن الدولة إلا أنه يجب الأخذ بعين الاعتبار أن القضاء العادي كان يشارك القضاء الإداري اختصاصه بنظر دعوى التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة ومنها إجراءات الاعتقال منذ إنشاء مجلس الدولة المصري عام ١٩٤٦ وحتى صدور قانون مجلس الدولة لعام ١٩٥٥ ومع صدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ورقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ أصبح القضاء العادي غير مختص بنظر قضايا التعويض[1].

---

(١) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٣٢٢.

إن أساس مسؤولية الدولة عن قرارات الاعتقال غير المشروعة تتمثل في الخطأ والضرر وعلاقة سببية بينهما ولا تقوم على اساس المخاطر والتي تعنى قيام المسؤولية على أساس الضرر وعلاقة سببية بينه وبين نشاط الإدارة وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري(١) فالقضاء الإداري المصري ينظر إلى درجة الخطأ فإذا كان بسيط فهو لا يقر التعويض عنه أما إذا كان الخطأ جسيم للإدارة فهو يقر التعويض عنه(٢) حيث قضت المحكمة الإدارية العليا(٣) " إن إدعاء الإدارة بأن اعتقال شخص ما يرجع إلى نشاطه الشيوعي دون دليل من الأوراق يجعل القرار غير مشروع وهو ما يمثل ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية وأن القرار الناجم عن ذلك قد يكون ضرراً مادياً يتمثل في الحرمان من كسب العيش وقد يكون ضرراً أدبياً يتمثل في الحرمان من الحرية والحط من قدر المعتقل وسمعته بين أهله وذويه ولما كانت تلك الأضرار نتيجة الخطأ المتمثل في الاعتقال، فإن عناصر المسؤولية تكون قد توافرت ويغدو ضرورياً الحكم بإلزام الجهة الإدارية بالتعويض.

وبالتالي نجد أن الخطأ من جانب الإدارة هو الاساس في التعويض وأن مسؤولية الإدارة منوطة بأن يكون القرار معيباً ويترتب عليه ضرر مع توافر علاقة سببية بين الخطأ والضرر الذي أصاب القرار وعليه فلا مسؤولية يمكن نسبها للإدارة في حالة القرارات السليمة مهما بلغ الضرر(٤).

ونشير هنا بالنهاية أن للمعتقل الحق بالتعويض عما أصابه من اضرار مادية أو معنوية ومسؤولية الدولة تقوم في حالة أن أصدرت الإدارة قراراً بالتوقيف سواء كان هذا القرار في الظروف العادية أو الاستثنائية مع الأخذ بعين الاعتبار أن القضاء الإداري الفرنسي يرى أن الظرف الاستثنائي يوجب تحقيق المسؤولية على الإدارة أما الحال في مصر فإن مسؤولية الإدارة لم تقم في الظرف الاستثنائي إلا إذا ارتكبت الإدارة خطئاً جسيماً استثنائياً يرقى إلى مرتبة التعسف المتعمد وتتحقق

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٤٤٩، تايخ ١٩٦٨/٤/٢٢، ص ٤٥٠.

(٢) السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص ٣٤٣.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٩ تاريخ ١٩٩٥/١/١٥، و المحجوب، الاعتقال الإداري، ص ٣٤٥.

(٤) الشرقاوي سعاد ، القانون الإداري، دار النهضة العربيةن القاهرة ن١٩٨٤، ص ٢٧٥.

المسؤولية في حالة الخطأ الظاهر غير المألوف الذي يجاوز الخطأ العادي وتنعــدم المسؤولية الكلية في حالة الخطأ العادي المجرد من التعسف في استعمال الــسلطة، وتبرير ذلك من قبل القضاء المصري يعود إلى الخوف من ان المسؤولية لا ينبغــي أن تقوم عائقاً أمام قيام السلطة بواجبها وإقرار الأمن.

مع التأكيد مرة أخرى أن مسؤولية الإدارة بالتعويض تكون تبعاً لجــسامة الخطأ مع الأخذ بعين الاعتبار أن ما يعد خطأ" في الظروف العادية قد يكون مباحــاً في الظروف الاستثنائية، لذا فإن الحكم بالتعويض من قبل المحكمة يتم النظر إليــه بحسب درجة وجسامة الخطأ، والظروف التي جعلت الإدارة تتخذ قراراً بتوقيف هذا الفرد، وبالتالي فإن المحكمة تبحث في جميع ما أدى إلى إصدار هذا القرار وتحكــم بالتعويض في ضوء ما يتوفر لديها من بيانات وقناعات حول اصدار امر الاعتقــال من جانب الإدارة مع الإشارة هنا إلى أن المادة ٥٧ من الدستور المصري نــصت على أن الدولة تكفل تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه اعتداءً.

وبالنتيجة فإنه و بالرغم من أن القضاء المــصري أقــر التعــويض عــن قرارات الإدارة غير المشروعة وذلك في حالة إذا ما كان هذا القرار لا يستند إلــى أساس قانوني أو إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة أو مخالفة القــرار للقــانون وبالتالي أحقية الفرد بالتعويض عن قرار الإدارة غير المشروع والذي أدى إلى تقييد حرية الشخص وبالتالي الحاق ضرراً مادياً ومعنوياً بالمعتقل فإن هنــاك بالمقابــل بعض العوامل التي أثرت في مسؤولية الدولة حيث لاحظنا أن الظروف الاســتثنائية قد تختلف في ضوءها المسؤولية وبالتالي تخفف مسؤولية الدولة في حالة الظــرف الاستثنائي مع أن مسؤولية الدولة عن قرارتها غير المشروعة يجب أن تكون فــي جميع الأحوال والظروف وتوجب التعويض حيث أقرت المواثيق الدولية بحق الفرد المعتقل بالتعويض عما أصابه من ضرر دون أية اشتراطات وذلك على سبيل المثال كما ذهب الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان في البند الخامس منه على أن " كل فرد سيكون ضحية للحبس أو الاعتقال سيكون له حق في التعويض".

كما ظهر في مصر قوانين تحد من مسؤولية الدولــة والمثيــر للجــدل أن القضاء المصري أقر بها وتقرر عدم قبول أي طعن أو دعوى أو دفع بشأن الأوامر

الصادرة من السلطة القائمة على إعلان الأحكام العرفية والهدف من صدور هذه القوانين تغطية الإجراءات والقرارات المتخذة ومنع رقابة القضاء الغاءً وتعويضاً[١]، وبالتالي فإن هذه القوانين هي مانعة من المسؤولية.

هذا أبرز ما يمكن قوله عن رقابة القضاء المصري لقرارات التوقيف الإداري وبالتالي التعويض عنها في حالة أن كانت هذه القرارات غير مشروعة.

3 : 4 : 3 التعويض عن قرارات التوقيف الاداري في الاردن

إن أساس التعويض في الأردن هو كغيره من دول القضاء المقارن حيث يلزم وجود خطأ من قبل الإدارة ومن ثم ضرر وعلاقة سببية بينهما، وتمثل رقابة التعويض عن الأضرار الناجمة عن إجراءات وتدابير الضبط الإداري والتي من بينها بالطبع التوقيف الإداري أهمية كبيرة والسبب في ذلك أن تلك التدابير والإجراءات تلحق اضرراً مادية ومعنوية جسيمة بالأفراد مما يستوجب جبرها والتعويض عنها[٢]، حيث اشارت محكمة العدل العليا في قرار لها أن مناط مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو قيام خطأ من جانبها وأن يلحق صاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر فإذا كان القرار الطعين المطالب بالتعويض عنه مسلماً في مضمونه ومحمولاً على اسباب تبرر صدوره فلا يكون محلاً لمسائلة الإدارة والحكم عليها بالتعويض[٣] كما أشارت في حكم آخر على أنه استقر الفقه والقضاء على أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة يستلزم أن يكون هناك خطأ من جانبها وأن يصيب الفرد ضرر وعلاقة سببية ولا تتحقق مسوؤلية الإدارة بمجرد سحب القرار أو الغاءه المشوب بعيب الشكل أو الاختصاص ومن باب أولى فالقرار الذي يصدر سليماً في مضمونه ومحمولاً على أسباب تبرره فلا يكون محل لمساءلة الجهة التي اصدرت القرار عن

---

(١) حافظ محمد ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص ١٣٧.

(٢) شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ص ٢٥٢.

(٣) محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٥/٢٩٠، تاريخ ١٩٩٦/١/١٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ١٦٠٨.

التعويض[1] ، ونشير هنا الى ان اركان المسؤولية هذ في التعويض وهي توافر خطأ ومكن ثم ضرر وعلاقة سببية اخذ بهما القضاء الاردني ، اما المشرع الاردني فلم يستلزم سوى وقوع الصرر لتبرير التعويض، حيث نصت المادة (٢٥٦) من القانون المدني الاردني على انه "كل اضرار بلغير يلزم فاعله بضمان الضرر ولو غير مميز"

لقد مر الاختصاص القضائي في الأردن بشأن النظر في منازعات التعويض عن الأضرار الناتجة عن قرارات الإدارة الصادرة بإجراءات الضبط الإداري، التي من بينها التوقيف الإداري في مرحلتين:

المرحلة الأولى: اختصاص القضاء النظامي بالنظر في دعاوى التعويض عن الأضرار المترتبة على إجراءات الضبط الإداري والتي من بينها التوقيف الإداري، حيث حدد قانون تشكل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لعام ١٩٥٢ وقانون محكمة العدل العليا رقم ١١ لعام ١٩٨٩بنظر المنازعات الإدارية على سبيل الحصر حيث لم يتم ذكر أو الإشارة في ذلك القانونين لمنازعات التعويض، وبالتالي ونظراً لعدم إدراج منازعات التعويض ضمن اختصاص محكمة العدل العليا فإن هذا يعني بالمقابل اختصاص القضاء النظامي باعتباره صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات القضائية، حيث أقرت المحاكم النظامية باختصاصها بنظر دعاوى التعويض التي تقدم إليها[2].

ونشير هنا إلى أنه وإذا كان القضاء النظامي الأردني قد قرر حقه في نظر منازعات التعويض عن القرارات الإدارية الصادرة في الظروف الاستثنائية إلا أنه لم نلحظ في اجتهاده أحكاماً قضائية تقرر في ضوءها التعويض عن قرارات التوقيف الإداري استناداً إلى أحكام المادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩[3].

---

(١) محكمة العدل العليا قرار رقم ١٩٩٥/٩٠، تاريخ ١٩٩٦/١/١، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ١٦٠٩.

(٢) شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ، ص ٢٥٣.

(٣) شطناوي، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، ص ٧٩.

المرحلة الثانية: اختصاص محكمة العدل العليا بنظر منازعات التعويض عن الأضرار الناجمة عن الإجراءات والتدابير الضبطية والتي من بينها التوقيف الإداري بالطبع كإجراء ضبطي يمكن ممارسته بهدف حفظ الأمن والنظام العام.

لقد منح المشرع الأردني محكمة العدل العليا صلاحية نظر منازعات التعويض وذلك بموجب القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ حيث نصت الفقرة (ب) من المادة التاسعة منه " تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة اصلية أو تبعية.

وبناءً على النص المتقدم فإن محكمة العدل العليا أصبحت مختصة ولأول مرة بنظر منازعات التعويض عن القرارات غير المشروعة إلا أنه يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار أن اختصاص محكمة العدل العليا في المادة التاسعة ورد على سبيل الحصر وبالتالي فإن سلطتها مقيدة بتعويض الأضرار الناجمة عن القرارات غير المشروعة والتي تختص بنظر مشروعيتها كقاضي الغاء بالإضافة إلى أن محكمة العدل العليا لم تمنح صلاحية نظر منازعات التعويض عن الأعمال الإدارية المادية وهي الأساس في ميدان الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية(١).

ومن خلال تتبع أحكام محكمة العدل العليا في هذا المجال لاحظنا أن أول تطبيق عملي لاختصاص محكمة العدل العليا الجديد كان في مجال قرارات التوقيف الإداري الصادرة استناداً لقانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ حيث قضت محكمة العدل العليا في حكم لها صدر في عام ١٩٩٢ ما يلي " وبما أن قراري المحافظ بتوقيف المستدعين قد صدر عنه استناداً لأحكام قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ وذكر فيهما أن الأوراق والبينات المقدمة في هذه القضية تبين أن المحافظ استعمل الصلاحيات المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بأي من المستدعين أي حالة من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون .. فإن استناده إلى قانون منع الجرائم لا يكون قائماً على أساس سليم ويكون قراره بتوقيف المستدعين قد صدر خلافاً لأحكام القانون وبما أن المستدعين قد تعطلوا عن أعمالهم

---

(١) شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ص ٢٥٤./ د. شطناوي، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، ص ٧٨.

لا سيما أن أحدهم سائق والثاني طالب توجيهي والثالث (الوالــد) مــزارع فــإنهم يكونون قد تضرروا نتيجة توقيفهم دون سند قانوني ومن حقهــم الحــصول علـــى تعويض بجبر ما لحقهم من ضرر مادي وأدبي(١).

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا فقد رفضت التعويض عــن قــرارات التوقيف المشروعة حتى وإن قرر مصدر القرار سحبه أو الغاءه حيث تقول المحكمة أنه وبالنسبة لطلب التعويض عن الضرر الذي يدعي المستدعيان أنه اصابهما نتيجة التوقيف نجد أنه من الرجوع إلى أوراق الدعوى رقم ٩٥/٣ عدل عليا، أن المحافظ عندما أصدر قرار توقيف المستدعين وإلزامهم بتقديم كفالة إنما كان بالاستناد إلـــى أحكام المادتين ٢/٥ و ٨ من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ وذلك بعــد أن تأكد له من التحقيقات التي أجراها وأجرتها الشرطة، أن المــستدعين كانــا فعــلاً يلاحقان الطالبات بالسيارة كما ورد بأقوالهما الخطية بتلك التحقيقات وبــذلك يكــون هذا القرار قد صدر سليماً بمضمونه ومستنداً إلى أسباب تبرر صدوره(٢).

من ناحية أخرى فقد رفضت المحكمة تقرير التعــويض عــن القــرارات المشوبة بعيب الشكل أو بعيب عدم الاختصاص وذلك لقول المحكمة بهذا الخصوص " أنه في هاتين الحالتين يصدر الالغاء بعيب شكلي لا موضوعي أي أن الوقائع التي تبرر صدور القرار تكون متوافرة ويكون مبرراً لو صدر مــن الجهــة المختــصة وبالشكل الذي رسمه القانون والضرر الذي لحق بطالب الإلغاء لا حق به لا محالــة لو أن القرار ذاته صدر عن الجهة المختصة(٣).

إلا أننا نجد في حكم آخــر للمحكمــة حكمــت بــالتعويض لعيــب عــدم الاختصاص في إصدار قرار التوقيف الإداري حيث قضت " توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ دون أن يكون مختصاً باصدار مثل هــذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على تعويض يجبــر

---

(١) محكمة العدل العليا، قرارها تاريخ ١٩٩٢/١٠/٢٨، مجلة نقابة المحامين، ، ص ٣٥٥.

(٢) محكمة العدل العليا، قرارها تاريخ ١٩٩٥/٧/٩، مجلة نقابة المحامين، وعدل عليا، ١٩٩٤/٧/٢٥.

(٣) محكمة العدل العليا، قرارها تاريخ ١٩٩٤/١٢/١٦، مجلة نقابة المحامين، وعدل عليا، ١٩٩٥/١/١٩- منقولة عــن شطناوي، حق الأمن في التشريع الأردني، ص ٧٧-٧٩.

ما لحقها من ضرر معنوي[١]، ولكننا نجد أن الاتجاه الغالب في قضاء محكمة العدل العليا هو عدم الحكم بالتعويض إذا كان القرار مشوباً بعيب شكلي ما دام أن هنـــاك أسباب موضوعية تبرره ما لم يكن ذلك العيب مؤثراً في موضوع القرار وجـــوهره وما لم يكن العيب جسيماً وبالتالي فإن القضاء الإداري لا يحكـــم بمـــسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً وبالتالي لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد الغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخـــرى كمخالفـــة القـــانون وعيـــب الانحراف باعتبار أن العيوب الشكلية لا تصلح أساساً للتعويض ما لم تكن مؤثرة في القرار[٢]،كما أن محكمة العدل العليا تتطلب للحكم بالتعويض على قرار التوقيف أن يستند قرار التوقيف إلى سند باطل ومشوب بعيب جسيم يصل إلى درجة التعـــسف باستعمال السلطة حيث قضت في حكم لها أنه " للمتصرف إذا وجـــد شخـــصاً فـــي منطقة اختصاصه في حالة تجعل من وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على النـــاس أن يصدر مذكرة باحضاره لديه لربطه بكفالة أو تعهد يتعهد فيه بأن يكون حسن السيرة خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة، فإذا تخلف ذلك الشخص عن تقديم الكفالة أو التعهد في التاريخ الذي تبدأ فيه المدة يسجن وإن كان مسجوناً يبقى إلى أن يقـــدم التعهـــد المطلوب، كما له أن يأمر بوضعه تحت رقابة الشرطة أو الدرك (إقامة جبرية) مدة لا تزيد على سنة بدلاً من تقديم التعهد أو بكليهما، وعليـــه فـــإن قـــراري محـــافظ العاصمة المتضمن توقيف المستدعين ثم الافراج عنهما وفرض الإقامـــة الجبريـــة عليهما والصادرين لتأمين الأمن والحفاظ على السلامة العامـــة جـــآءا فـــي حـــدود الصلاحيات المناطة به بموجب القانون، ولما كانت مطالبة المـــستدعين بـــالتعويض عما لحقهما من ضرر جراء هذين القرارين يجب أن تستند إلى قرار ومشوب بعيب

---

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٧/٣٠، تاريخ ١٩٩٧/٥/٢٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٧، ص ٤٢١١.

(٢) انظر قرار محكمة العدل العليا، رقم ١٩٩٤/٣٦١، تاريخ ١٩٩٥/١/١، مجلة نقابة المحـــامين، ١٩٩٥، ص ١٨٢٧ قرار رقم ١٩٩٤/٢٦٦ تاريخ ١٩٩٥/٢/٢٥، مجلة نقابة المحـــامين ١٩٩٥، ص ١٨٢٠ وقـــرار رقـــم ١٩٩٤/١٩٣ تاريخ ١٩٩٤/١٠/١٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٥٦ وقـــرار رقـــم ١٩٩٤/١٨٩ تـــاريخ ١٩٩٤/١٠/١٢، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ١٩٤، وقرار رقم ١٩٩٤/١٨٢ تاريخ ١٩٩٤/١١/١٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٣٢٣٠.

جسيم يصل فيه إلى درجة التعسف باستعمال السلطة فتكون دعواهما هذه غير مستندة إلى أساس قانوني مستوجبة الرد"[١]،وقضت في حكم آخر أيضاً على أن " يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحيتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها أو إذا أساءت استعمال سلطتها، فإذا كان قرار محافظ العاصمة بتوقيف المستدعين استناداً لصلاحياته بموجب المادة الثالثة من قانون منع الجرائم لأن عدم توقيفهما من شأنه الإخلال بالسلامة العامة ويشكل خطورة على الأمن العام ولتفادي وقوع جريمة فيكون طلب التعويض في غير محله ولا يستند إلى أساس كما أن طعن المستدعين بقرار المحافظ المتضمن استدعاءه (جلبه) لا يرتب له المطالبة بالتعويض"[٢]، إلا أن المحكمة حكمت بالتعويض في حالة ما إذا كان قرار التوقيف لا يستند إلى اساس قانوني حيث قضت في حكم لها في هذا الشأن على أنه " استعمال المحافظ صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن يقوم على المستدعي أي من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون يشكل خطئاً جسيماً لأنه صدر بشكل مخالف للقانون ويكون من حق المستدعي الحصول على تعويض لجبر ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي[٣]، مشيرا في هذا الصدد ان الخطأ الجسيم يبرر التعويض مهما كان سببه.

ونشير هنا مرة اخرى الى الحكم المشار اليه سابقا والذي صدر عن محكمة صلح جزاء المفرق في ٢٠٠٥/١/٢٦ لاهميته ونظرا" لاننا نتحدث هنا عن التعويض حيث قضت المحكمة بحبس احد الحكام الاداريين مدة ثلاثة أشهر والرسوم نظراً لأنه قام بتوقيف أحد الأشخاص دون وجه حق حيث أستندت المحكمة إلى أحكام المادة ١٧٨ من قانون العقوبات والتي تعالج موضوع الحبس غير المشروع كما قضت المحكمة بإلزامه بتعويض ذلك المواطن والمدعي بالحق الشخصي والذي لحقه ضرر من التوقيف بمبلغ ٢٥١٥ دينار بدل أضرار مادية

---

(١) حكم محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٤/١٦٨، تاريخ ١٩٩٤/١٠/٢٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ١٥٨٢.

(٢) حكم محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٦/٢٣، تاريخ ١٩٩٦/٧/٢٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٤١٩٦.

(٣) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٥/٩١، تاريخ ١٩٩٥/١٠/٢٢، مجلة نقابة المحامين١٩٩٦، ص١٦٤٩.

ومعنوية[(١)]،ومن خلال هذا الحكم نلاحظ أن الذي صدر قرار بتوقيفه إدارياً ودون وجه حق أن يقوم برفع دعوى أمام القضاء النظامي للمطالبة بما لحقه من ضرر مادي ومعنوي إذا كان قرار التوقيف تم خلافاً لأحكام المادة ١٧٨ من قانون العقوبات ودون وجه حق وهو ما يشكل جرم الحبس غير المشروع،وهذا الحكم يعتبر من الأهمية بمكان ذكره في هذا السياق باعتبار أن القضاء هو حامي الحرية الفردية وكيف أن القضاء مارس رقابته وقضى بأن هذا الشخص تم ايقافه دون وجه حق وبالتالي يستحق التوقيف عما لحقه من ضرر،وبالنهاية ومن خلال ما تم بيانه سابقاً حول الشق الثاني من الرقابة القضائية على قرارات التوقيف والمتعلق بالتعويض عن قرارات التوقيف، نلحظ أن محكمة العدل العليا بهذا الاختصاص الجديد لها في نظر دعاوى التعويض لم تحكم بالتعويض عن قرارات الإدارية المشوبة بعيب الشكل والاختصاص (بالعيوب الشكلية) ما لم تكن هذه العيوب مؤثرة في جوهر قرار التوقيف وصميمة واقتصرت على الحكم بالتعويض لتلك القرارات المتعلقة بالعيوب الموضوعية كعيب انحراف السلطة أو مخالفة القانون ، وعليه نجد ان هذا الاجتهاد لم يكن في محله باعتبار أن القرار سواء كان مشوباً بعيب شكلي أو موضوعي فهو يلحق ضرر بصاحب الشأن وبالتالي نأمل من محكمة العدل العليا أن تعدل عن اجتهادها وتحكم بالتعويض عن قرارات التوقيف أياً كان طبيعة هذا العيب بالاضافة إلى أن محكمة العدل العليا لم تبين المقصود بالخطأ الجسيم الذي ترى أنه يوجب التعويض عنه وبالتالي ينبغي عليها أن تحدد معنى العيب الجسيم والذي يؤدي إلى الحكم بالتعويض وأن لا يبقى لفظ الخطأ الجسيم عاماً دون تأويل أو تفسير، وبالنتيجة نأمل من محكمة العدل العليا والتي أصبحت مختصة بنظر دعاوى التعويض عن قرارات التوقيف كغيره من إجراءات الضبط الإداري وذلك منذ عام ١٩٩٢ أن تتشدد في رقابتها لقرارات التوقيف الإداري وأن تحكم بالتعويض عن تلك الأضرار التي سببها التوقيف غير المشروع سواءً كانت هذه الأضرار مادية أو معنوية وسواء كانت قرارات التوقيف تستند إلى عيوب شكلية أو موضوعية.

(١) محكمة صلح جزاء لمفرق، قرار رقم ٢٠٠٤/١٩١، تاريخ ٢٠٠٥/١/٢٦، غير منشور.مشار إليه سابقاً

الخاتمـــــــة

نظراً لمساس التوقيف الإداري بالحرية الشخصية للانسان ولما يشكله هذا الأمر من انتهاكاً لها واعتداءً على حقوق الانسان وحرياته على اعتبار أنه يتم فـــي غالب الأحيان بناءً على أسباب غير معروفة أو حتى على اسباب لا تتعلق بالحفـــاظ على النظام العام فقد وجدت من الأهمية بمكان دراسة هذا الموضـــوع مـــن كافـــة جوانبه وبيان مدى مشروعية هذا الإجراء سواءً على المستوى الدولي أو المحلي لما يمثله هذا الإجراء الماس بالحرية من اعتداء على الحرية الشخصية للانسان والتـــي كفلتها المواثيق والدساتير العالمية، حيث تم أخذ النظام التشريعي والقضائي الفرنسي والمصري كأنظمة مقارنة للنظام التشريعي والقضائي الأردني وذلك للبحث في مدى مشروعية التوقيف الإداري وبيان مدى التطابق والاختلاف بين ما هو مطبق في هذه الدول وبين ما هو مطبقاً محلياً في الأردن سواءً من الناحية التشريعية أو القضائية، مبينا" أهم النتائج والتوصيات التي خلصت إليها الدراسة:

أولاً: النتائـــــــــــج:

أ . التوقيف الإداري هو إجراء ضبطي وتدبير وقائي مخصص الأهداف تتخذه الإدارة بارادتها المنفردة لتقييد حرية الأشخاص وبهدف المحافظـــة على النظام العام ومنع وقوع الجريمة وهو قرار إداري يخـــضع لرقابـــة القضاء الإداري الغاءً وتعويضاً.

ب . التوقيف الإداري مرفوض في الفكر القانوني ولا يجوز ممارسته إلا في الظروف الاستثنائية وفي أضيق الحدود وضـــمن ضـــوابط قانونيـــة معينة.

ج . ان تخويل موظف يتبع للسلطة التنفيذية صلاحية توقيف الأشـــخاص وحرمانهم من حرية التنقل حرماناً مطلقـــاً لمجـــرد شـــبهات أو لمجـــرد تصرفات حددت بصورة عامة ينطوي على درجة من الخطورة بـــالنظر لما يمثله ذلك من تهديد ومساس بأقدس الحقوق للإنسان.

د . لقد أصدر المشرع الأردني في عام ١٩٩٢ قانون الدفاع رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ والمعلق سريانه على إعلان حالة الطوارئ حيث حل هذا القانون محل قانون وأنظمة الدفاع التي كانت سارية آنذاك والذي اثبت الواقع العملي التعسف في استخدام هذه الصلاحية بالتوقيف المستندة إلى تلك الأنظمة والتعليمات والابتعاد عن الهدف الأساسي وهو المحافظة على النظام العام وذلك من خلال العديد من القرارات التي ألغتها محكمة العدل العليا، إلا أننا نشير في هذا الصدد أن المشرع الأردني كان موفقاً عندما ضمن قانون الدفاع أعلاه ضمانة للموقوفين إدارياً بحيث يمكنهم الطعن بقرار توقيفهم لدى محكمة العدل العليا.

دتصنف فرنسا بالمرتبة الأولى من حيث أنها تعتبر أقل دولة لجأت إلى تطبيق الأحكام العرفية ثم تأتي في المرتبة الثانية الأردن والتي ودعت الأحكام العرفية من أكثر من خمسة عشر عاماً أما في المرتبة الثالثة فتأتي مصر والتي ما زالت تعاني حتى اليوم من تطبيق حالة الطوارئ والتي ما زالت مستمرة بالتطبيق دون انقطاع منذ عام ١٩٨١ مع أنه في الواقع العملي لا توجد فيه أسباب عملية تبرر استمرار تطبيقها علماً بأن استمرار تطبيق هذه الحالة يعتبر مخالفة صريحة للمادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ ونص المادة ١٤٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ والمادة الأولى من قانون الطوارئ رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٨ فوفقاً لهذه النصوص فإن إعلان حالة الطوارئ لا يجوز إعلانها إلا في الحالات الاستثنائية حيث اعتبرت المحكمة الدستورية المصرية العليا بجلسة ١٩٥٥/٢/٥ أن نظام الطوارئ لا يكون دستورياً إلا إذا تحققت أسبابه وأول أسبابه تعرض الأمن العام للخطر وبالتالي لم تقم في مصر أي حالة من الحالات الموجبة لاعلان حالة الطوارئ.

ه . إن الاستمرار في تطبيق قانون منع الجرائم آنف الذكر في الظروف العادية يشكل تحدياً للحريات الشخصية آخذاً بالاعتبار بأنه وبالرغم من

أن الحالات الموجبة للتوقيف الإداري والمنصوص عليها في قانون منع الجرائم محددة على سبيل الحصر إلا أننا وجدنا من خلال التطبيقات الممارسة من قبل الحاكم الإداري استناداً إلى هذا القانون التوسع في استخدام هذه النصوص وبالتالي الخروج عن تلك الحالات واصدار قرارات بالتوقيف الإداري ليس من بينها أي حالة من الحالات المبينة في القانون مما يشكل تعسفاً في استخدام السلطة من قبل الحاكم الإداري حيث أثبت التقرير الأخير للمركز الوطني لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٦ أن هناك ارتفاعاً في عدد الموقوفين إدارياً حيث وصل عددهم إلى (١١٥٩٧) موقوفاً بينما بلغ عدد الموقوفين لغايات التوسع معهم بالتحقيق ولم تتم إحالتهم إلى القضاء خلال مدة التوقيف إلى (١٨٢٩) موقوفاً هذا بالطبع يؤدي إلى نتيجة مفادها إلى أن اللجوء إلى قانون منع الجرائم أصبح يشكل ظاهرة مقلقة وانتهاكاً لحق الحرية والأمان الشخصي.

و . لقد أوضحت الدراسة أنه وبالرغم من تشابه التوقيف الإداري مع غيره من الإجراءات الشبيهة كالقبض والحبس في النظارة والتوقيف القضائي في تقييدهم للحرية الشخصية إلا أن بينهما فروق جوهرية أبرزها يتمثل في أن التوقيف الإداري يصدر من السلطة التنفيذية ويتخذ في سبيل المحافظة على النظام العام فهو إجراء وقائي واحترازي ويتم الطعن به أمام القضاء الإداري بعكس الأخير الذي يتمثل بصدوره من السلطة القضائية ويتم الطعن به أمام القضاء العادي.

ز . من المستقر عليه فقهاً وقضائياً في فرنسا ومصر والأردن على ضرورة توافر مجموعة من الشروط للاحتجاج بنظرية الضرورة (نظرية الظروف الاستثنائية القضائية) وبالتالي الخروج على قواعد المشروعية العادية ومن ثم إمكانية المساس بالحقوق والحريات الفردية وأبرز هذه الشروط التي تطلبتها هذه النظرية تتمثل في توافر خطر جسيم يهدد النظام العام وان يتعذر على الإدارة دفع هذا الخطر بالطرق العادية وأن يكون هدف الإدارة للاحتجاج بهذه النظرية تحقيق المصلحة العامة .

ح . أوضحت الدراسة أن النصوص القانونية في المواثيق الدولية والدساتير العالمية أولت أهمية كبيرة للحرية الشخصية حيث نصت صراحة على عدم جواز اعتقال أي شخص أو توقيفه تعسفياً كما أن تلك النصوص توفر ضماناً للمعتقل حتى لا تصادر حريته وبالنتيجة فإن هناك اجماع دولي على احترام حرية الفرد الشخصية وعلى عدم جواز القبض على أي شخص إلا في حالة التلبس كما تبين لنا من خلال الدراسة عدم وجود نصوص قانونية صريحة تبيح الاعتقال الإداري خارج الاطار القضائي بمعنى أن السلطة التنفيذية لا تستطيع ممارسة التوقيف الإداري إلا في حدود ضيقة ومن خلال وجود ظروف استثنائية وتهديد للأمن والنظام العام.

ط . اوضحت الدراسة ان التوقيف الإداري في الأردن والمستند إلى قانون منع الجرائم آنف الذكر يتعارض مع مبادئ دستورية وقانونية راسخة حيث أن التوقيف الإداري يأتي في كثير من الأحيان على أشخاص لم يرتكبوا جريمة في القانون فهو يخالف مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص كما يرد في بعض الأحيان على أشخاص أكملوا مدة محكوميتهم قضائياً فتعمل السلطة التنفيذية على توقيفهم مرة أخرى مما يخالف مبدأ عدم جواز معاقبة الشخص عن نفس الفعل مرتين كما يخالف التوقيف الإداري الممارس من قبل السلطة التنفيذية مبدأ الفصل بين السلطات الذي أخذ به وأقره الدستور الأردني ويشكل تغولاً على اختصاص السلطة القضائية إضافة إلى أن هذا القانون المسمى بقانون منع الجرائم يشكل مخالفة لأحكام المادتين السابعة والثامنة من الدستور الأردني واللتان اعتبرتا أن الحرية الشخصية مصونة ولا يجوز أن يوقف أحد إلا وفق أحكام القانون، كما أنه يخالف العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي صادق الأردن عليه في عام ١٩٧٥ كما أنه يخالف نص المادة ١٠٣ من قانون اصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١ والتي أوضحت بعدم جواز القبض على إنسان أو حبسه إلا بأمر

من السلطات المختصة بذلك أي السلطات القضائية، وبالتالي فإنَّ تطبيق قانون منع الجرائم بالصورة التي يتم بها يشكل إخلالاً واضحاً بالمعايير الدولية والوطنية وتعسفاً من قبل أفراد الضابطة الادارية.

ي . إن الدستور الأردني كغيره من الدساتير الفرنسية والمصرية حمى الحرية الشخصية ولم يسمح المساس بها خارج دائرة الظروف الاستثنائية وبالتالي فإن الدستور الأردني جاء متوائماً مع المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الانسان.

ك . أن التوقيف الإداري المستند إلى قانون منع الجرائم والذي قد يستمر توقيف الأشخاص في ضوئها اسابيع أو أشهر وربما سنوات لوجود شبهة يخالف نص المادة ٩٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية والتي لم تجز التوقيف إلا في حالة وجود دلائل كافية على اتهام الشخص وتتمثل في الجنايات وفي التلبس بالجنح وجنح السرقة والغصب والتعدي ومقاومة رجال السلطة العامة كما أن المادة (١٠٠) من نفس القانون لم تجز توقيف الشخص أكثر من (٢٤) ساعة بحيث بعد مضي هذه المدة يجب عرض المتهم على المدعي العام للبت في أمره.

ل . اوضحت الدراسة أن الحاكم الإداري احيانا في تطبيقه لقانون منع الجرائم يخالف القانون نفسه وذلك من خلال تفسيره غير السليم لنصوصه وعدم اتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة الخامسة فقرة (٤) منه كأخذ الشهادة بعد اليمين وحضور المحامين فهو لا يتقيد بالإجراءات والأصول المتبع في قانون اصول المحاكمات الجزائية.

م . أن الحرية هي الأصل وتقييدها هو الاستثناء وبالتالي إذا ما تم تقييدها يجب أن يخضع هذا التقييد لضوابط دستورية وقانونية والتي تكفل للمرء الحماية حرصاً ألا يجرد من حريته على نحو غير مشروع أو بصورة تعسفية مشيراً في هذا الصدد الى أن التعدي على الحرية والحرمان منها إذا كان بشكل مخالف للقانون وبشكل تعسفي يعتبر جريمة جزائية يعاقب

عليها القانون وهو ما أخذ به المشرع الأردني في المادة (٣٤٦) من قانون العقوبات الأردني.

ن . مارست محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على قرارات التوقيف الإداري حيث أولت أهمية كبيرة لرقابة مشروعية الأسباب الواقعية التي يقوم عليها القرار فاعتبرت القرار غير مشروع إذا بني على أسباب غير موجودة مادياً كما ألغت العديد من القرارات لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي يستند إليها قرار التوقيف.

س . لقد أوضحت الدراسة أن الرقابة القضائية على مشروعية قرارات التوقيف تمثل أهمية كبيرة باعتبارها اقوى الضمانات لحماية الحقوق والحريات العامة ولما ينبني على إجراء التوقيف من مساس مباشر بالحرية الشخصية التي حرصت المواثيق الدولية والدساتير والقوانين الداخلية على صونها وحمايتها من الاعتداء عليها بلا مسوغ قانوني.

ع . إن القضاء الفرنسي ممثلاً بمجلس الدولة اعترف بالطبيعة الوقائية لقرارات الاعتقال واضفى صفة المشروعية على تلك القرارات وذلك لكي تقوم الإدارة بواجبها المتمثل في المحافظة على الأمن العام حيث منح القضاء الإداري الفرنسي للإدارة صلاحيات واسعة لمواجهة الظروف العصيبة والمتمثلة في حالة الحرب أو ظروف استثنائية.

ف . إن القضاء الإداري المصري فرض رقابة صارمة على قرارات الاعتقال الصادرة من الإدارة وأوجب أن تكون هذه القرارات مستندة إلى وقائع حقيقية وصحيحة وإلا تعرض قرار الاعتقال إلى الالغاء من قبل القضاء الإداري لعدم مشروعيته، كما أقرت المحكمة الإدارية العليا بالطبيعة الوقائية لقرارات الاعتقال أن محكمة أمن الدولة العليا فقد أقرت بحق الإدارة اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية سواء كانت حالة الأحكام العرفية معلنة أم لا وسمحت للإدارة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية إذا كانت تلك الأحكام تؤدي إلى الإخلال بالأمن العام.

ق . لقد مارس القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا رقابته على مشروعية قرارات التوقيف الإداري سواء كانت هذه القرارات صادرة في الظروف العادية استناداً إلى قانون منع الجرائم أو صادرة في الظروف الاستثنائية استناداً لأحكام المادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لعام ١٩٣٩ ولم تتردد إطلاقاً في الغاء أي قرار إذا تبين أنه مشوب بعيب عدم المشروعية.

ر . أن القضاء الإداري الأردني (محكمة العدل العليا) ينظر إلى التوقيف الإداري باعتباره تدبير احترازي وقائي وليس عقوبة الغرض منه حفظ السلامة العامة.

ش .لقد بسط القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن رقابته على ركن الاختصاص في قرار التوقيف الإداري وقضى بعدم مشروعية قرار التوقيف إذا لم يكن صادراً وفقاً لاختصاص صاحب الشأن وقضى بإلغاء القرار الصادر عن هذا الشأن كونه مشوب بعيب عدم الاختصاص.

ت . لم يتطلب القضاء الفرنسي شكل معين لاصدار قرار التوقيف الإداري ويقر للإدارة بعدم التقيد بقواعد الشكل والإجراءات بسبب الظروف الاستثنائية التي تبررها الخروج عن هذه القواعد وبالتالي الحكم بمشروعيتها حتى لو لم تتبع الإدارة أو تلتزم بقواعد الشكل والإجراءات ، أما القضاء المصري فلم يسجل له اي الغاء لقرار اداري مخالف لركن الشكل والاجراءات ، ذلك أن المشرع المصري لم يشترط سوى تسبيب قرار التوقيف الإداري وأن يكون مكتوباً وبالتالي نلحظ عدم التشدد من قبل المشرع المصري لإجراءات الشكل والإجراءات لقرار التوقيف الإداري، اما القضاء الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا فقد فرض رقابة صارمة على قواعد الشكل والإجراءات المتطلبة لسلامة قرارات التوقيف الإداري والغى العديد من قرارات التوقيف المخالفة لقواعد الشكل والإجراءات.

ظ . إن القضاء الإداري المصري قد اقتصر اختصاصه على التعويض دون الالغاء على تلك القرارات المتعلقة بالتوقيف الإداري بعد أن تم سلب اختصاصه من قبل محكمة أمن الدولة العليا .في حين أن الوضع في فرنسا عكس ذلك حيث يكون الاختصاص بمشروعية قرارات الاعتقال الإداري للقضاء الإداري بينما يكون التعويض عنها للقضاء العادي وبالتالي فإن الوضع في فرنسا أفضل بكثير ما هو معمول فيه في مصر حيث أن الحكم الصادر بالإلغاء في القضاء الإداري يفوق بكثير ما يصدر عن حكم أمن الدولة العليا (طوارئ)، أما بخصوص نظر دعوى التعويض فإن منح هذا الاختصاص وما يملكه من سلطة أوسع بالنسبة لتقدير التعويض أو طرق الحصول عليه أفضل من منحه للقضاء الإداري، أما في الأردن فإن محكمة العدل العليا تختص بنظر قرارات التوقيف الإداري الغاءً وتعويضاً حيث ألغت العديد من القرارات الإدارية غير المشروعة وقضت بتعويض كثير من الأشخاص صدرت بحقهم قرارات اعتقال غير مشروعة.

إن نظام التوقيف القضائي المستند إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية نالته تعديلات جوهرية تناولت الجرائم التي يجوز فيها التوقيف وشروطها تحقيقاً للعدالة وحماية للحرية الشخصية ، بينما قانون منع الجرائم لم يرَ التعديل لغاية الآن.

ثانياً: التوصيات:

نظراً لأن دراستنا تنصب من حيث الأساس على شرعية التوقيف الإداري في الأردن فإن التوصيات سوف تنصب فقط على المستوى المحلي ونظراً لأنه لم يبق مطبقاً في الواقع العملي نصوص قانونية تجيز التوقيف الإداري سوى قانون منع الجرائم فإن التوصيات ستكون حول ذلك القانون مع الأخذ بعين الاعتبار بأن هناك توصية يجب ذكرها تتعلق بقانون الدفاع رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ والمعلق سريانه على إعلان حالة الطوارئ وهي:

أ . أن يحاط التوقيف الإداري استناداً لقانون الدفاع رقم ١٣ لعام ١٩٩٢ فيما لو أعلنت حالة الطوارئ وطبق في المستقبل بضمانة عدم مد حالة الطوارئ أكثر من ١٢ يوماً إلا بموافقة البرلمان وذلك على غرار ما فعل الدستور الفرنسي في المادة ٣٦ عندما لم يسمح بمد حالة الطوارئ أكثر من ١٢ يوم إلا بموافقة البرلمان.

ب . حصر التوقيف والحبس بالجهات القضائية والغاء جميع النصوص القانونية والتي تمنح الحاكم الاداري سلطة التوقيف او الحبس.

ج . الغاء قانون منع الجرائم وتعديل قانون العقوبات ولا سيما أن النصوص الواردة في قانون منع الجرائم يمكن استيعابها من خلال قانون العقوبات آخذاً بالاعتبار أن المادتين ١٠١ و ١٠٢ من قانون العقوبات أعلاه تعطي القاضي الحق بالتشديد على مرتكبي الجرائم وبالتالي فإن هاتين المادتين شملت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون منع الجرائم والمتعلقة بالتكرار واعتياد السرقة واللصوصية أما الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون منع الجرائم والتي تدخل تحت بند على وشك ارتكاب جريمة فقد شملتها المادة ٣٨٩ فقرة (٥) من قانون العقوبات ذاته، آخذاً بالاعتبار بان ما ورد في الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون منع الجرائم تندرج ضمن الأعمال التحضيرية غير المعاقب عليها جزائياً أما الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون منع الجرائم إعلاه فهي تتعارض مع الأصل العام وهو أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته.

وبالتالي نجد أن هذه المادة بمجملها ينقصها الوضوح فهي لم تفرق بين الأعمال التحضيرية والشروع ولم تأخذ بمبدأ المتهم بريء حتى تثبت إدانته إضافة إلى أن هذه المادة بمجملها يمكن استيعابها من خلال قانون العقوبات والتي تطبقها السلطة القضائية صاحبة الاختصاص الأصيل بالتوقيف وبالتالي حصر التوقيف بالجهات القضائية المختصة بالأمر.

د . في حالة عدم إلغاء قانون منع الجرائم أعلاه فإن الأمر يستلزم إدخال تعديلات جوهرية وجذرية عليه بحيث يتم حصر حالات التوقيف الإداري

وإعادة صياغة النصوص الحالية باعتبار أن النصوص بـــشكلها الحـــالي فضفاضة وتفتح الباب على مصراعيه لسلطة الضبط الإداري في تفـــسير هذه النصوص بشكل موسع وبالتالي على المشرع إلزام ســـلطة الـــضبط الإداري بعدم التوسع في تلك النصوص والتقيد بالنصوص والتضييق من الصلاحيات الممنوحة للحاكم الإداري باعتبار أن التوقيـــف الإداري هـــو استثناء لا يجوز التوسع فيه.

ه . ضرورة الزام الحاكم الاداري باتباع الاجراءات المنصوص عليها في المادة الرابعة من قانون منع الجرائم واتباع الاصول والقواعد المتبعة في قانون اصول المحاكمات الجزائية .

و . النص في القانون على احترام القرارات القضائية والأحكام الصادرة بالبراءة أو عدم المسؤولية والالتزام بها بحيث يتم النص على عدم معاقبة الشخص عن نفس الفعل مرتين.

ز . النص على عدم توقيف الشخص إلا لأســـباب جديـــة وفـــي حالـــة الضرورة والجرائم الخطرة التي تمس امن الدولة وليس لمجـــرد وجـــود شبه وإذا ما تم توقيفه يجب عرضه على المدعي العام خلال ٢٤ ســـاعة من تاريخ توقيفه وذلك عملاً بما هو معمول بـــه فـــي قـــانون اصـــول المحاكمات الجزائية رقم ١ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته.

ز . الأخذ بنظام تعدد درجات التقاضي في القضاء الإداري فـــي الأردن بحيث يتم إنشاء محكمة عدل عليا درجة ثانية وذلك لاســـتئناف الاحكـــام الصادرة عن محكمة العدل العليا الحالية وعلى شاكلة المحاكم النظاميـــةا وذلك لتحقيق عدالة أكبر للمتضررين من القرارات الإدارية والتي مـــن بينها التوقيف الإداري.

ح . فرض رقابة فعالة على سلطة الضبط الإداري وضـــرورة مُلاءمـــة الإجراء الضبطي الإداري المتخذ والخطورة الإجراميةو تفعيل الرقابـــة الإدارية والقضائية على قرارات التوقيف الإداري وصـــلاحيات الحكـــام الإداريين الضبطية.

ط . على محكمة العدل العليا أن تتشدد في رقابتها على مشروعية قرارات التوقيف ولا سيما أنه استثناء لا يجوز التوسع فيها وأن يحاط التوقيف بضوابط قانونية لوضع حد للتعسف في استخدامه.

المراجـــــــــــــع

اسماعيل، محمد شريف، (١٩٧٩)، **سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية**، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق ، القاهرة.

أبو رصاع، رويده،(٢٠٠٢)، **مشروعية الاعتقال الإداري**، نقابة المحامين الأردنيين، عمان.

البنا، عاطف،(١٩٨٥) **القضاء الاداري ، قضاء الالغاء والمسؤولية الادارية**" دار الفكر العربي، القاهرة.

بهنام، رمسيس،(١٩٧٨)، **الإجراءات الجنائية**، الجزء الثاني، منشأة المعارف، الاسكندرية.

بوكحيل، الأخضر، (١٩٨٣)، الحبس الاحتياطي في التشريع **الجزائري المقارن، رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة.

تليمية، محمد احمد ،(١٩٩٤)، **الحماية القضائية للحرية الشخصية، رسالة دكتوراة**، جامعة القاهرة.

ثابت وجدي غيربال ، (١٩٩٠) ،**التظلم من اوامر الاعتقال امام محكمة امن الدولة العليا** ، القاهرة.

الجبور، محمد عوده،(١٩٩٦)، **التوقيف الاداري، مجلة نقابة المحامين،** الجزء الاول ، السنة الرابعة والاربعون.

حافظ، محمد، (١٩٨٥)، **القرار الاداري** ، دار النهضة العربية.

حسني، محمود،(١٩٧٧)،**شرح قانون العقوبات**، القسم العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.

حسني، محمود نجيب، (١٩٨٧)، **شرح قانون الاجراءات الجنائية**، دار النهضة العربية، القاهرة .

الحلبي، محمد علي،(١٩٩٤)، **الوسيط في شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني** ، الطبعة الاولى، الجزء الاول، عمان.

الحسون، صالح،(١٩٨٨)، **الموسوعة القضائية، الطبعة الأولى**، دار الرائد العربي، بيروت.

حومد، عبد الوهاب،(١٩٨٤)، **بحث في قانون الطوارئ والتوقيف الاحتياطي**، الندوة العلمية التاسعة للمركز العربي للدراسات الأمنية، الرياض.

الخطيب، نعمان أحمد،(٢٠٠٤)، **القاعدة الدستورية أهم ضمانات حقوق الإنسان**، ورقة عمل مقدمة إلى ورشة العمل العربية الثالثة للأمن الانساني، تاريخ٢٠٠٤/٣/٢٢ ، المعهد الدبلوماسي الأردني.

الدحلة ، هاني ، **التوقيف الاداري** ،جريدة الغد الاردنية،العدد ٨٤٢ ،تاريخ ٢٠٠٦/٨/١٦.

درادكة، فؤاد، (١٩٩٧) ، **التوقيف الإداري وضروراته**، ورقة عمل، ندوة حول ضوابط التوقيف وإخلاء السبيل بالكفالة ومعاييرهما، المعهد القضائي الأردني، عمان من ١٧-١٩/١١/١٩٩٧.

الدقدوقي، حلمي، ومفتاح، نجيب،(١٩٩٢)، **الرقابة القضائية على مشروعية الاعتقال**، دار النهضة العربية، القاهرة.

الدقدوقي، حلمي،(١٩٨٩)، **رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لاعمال الضبط الإداري** " دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.

سراج، عبود،(١٩٨٤)، **التوقيف والحقوق الأساسية للفرد**، بحث مقدم للمركز العربي للدراسات الأمنية، الرياض.

سرور، أحمد فتحي،(١٩٨٣)، **الوجيز في قانون الإجراءات الجنائية**، الطبعة الرابعة، المجلد الأول، دار النهضة العربية.

سعد، رفاعي سيد،(١٩٩٧) ،**ضمانات المشتكى عليه في التحقيق الابتدائي**، الطبعة الأولى، منشورات جامعة ال البيت ، المفرق.

السعيد، كامل،(١٩٩٨)، **شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني** "دراسة مقارنة" الطبعة الأولى، دار المكتبة الوطنية، عمان.

سلامة، اسماعيل، (١٩٨٣)، **الحبس الاحتياطي** " دراسة مقارنـــة، **رســـالة دكتوراه** غير منشورة، عالم مكتب القاهرة.

السنوسي، صبري محمــود،(١٩٩٦)، **الاعتقـــال الإداري بـــين الحريـــة الشخصية ومقتضيات النظام العام**، الطبعة الأولى، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

الشرقاوي، سعاد،(١٩٨٤)، **القانون الإداري**، د.ط، دار النهضة العربيـــة، القاهرة.

الشريف ، محمود سعد الدين ، (١٩٦٤) ، **اساليب الضبط الاداري والقيـــود الواردة عليه ، مجلة مجلس الدولة المصري** ، العدد ١٢،ص ٦٤.

شطناوي، علي خطار، (٢٠٠٤)، **موسوعة القضاء الإداري**، الطبعة الأولى، الجزء الأول والثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

شطناوي، علي خطار، (١٩٩٦)، **مبادئ القانون الإداري**، الكتـــاب الثـــاني **(النشاط الإداري)**، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمـــان، الأردن.

شطناوي، علي خطار،(١٩٩٧)، **حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، مجلة دراسات**، المجلد الرابع والعشرين، العـــدد الأول، ص ٥٧-٨٥ ، عمان .

شهاب ، مفيد ،(١٩٩٣)، **تقرير مقدم الى مجلس الدولة المصري ،ملحق ٤ ،ص٦١.**

الشيشاني، عبد الوهاب،(١٩٨٠)، **حقوق الإنسان وحرياته الأساسية**، الطبعة الأولى، د.ت.

الشناوي، سمير،(١٩٧١)، **الشروع في الجريمة، دار النهـــضة العربيـــة**، القاهرة.

الشواربي، عبد الحميد،(١٩٨٩)، **الجريمة السياسية وأوامـــر الاعتقـــال**، منشأة المعارف، الاسكندرية.

الطراونة، محمد سليم،(١٩٩٤)، **حقوق الإنسان وضماناتها** "دراسة مقارنة"، جعفر للطباعة والنشر، عمان.

الطماوي، سليمان، (١٩٦٠) ،**مبادئ القانون الدستوري المصري** " دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، القاهرة.

الطماوي، سليمان، (١٩٦٦)، **نظرية التعسف في استعمال السلطة**،الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان،(١٩٧٣)، **مبادئ القانون الإداري**، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي ، سليمان ،(١٩٥٤)، **مسؤولية الادارة عن اعمالها غير التعاقدية**،دراة مقارنة، القاهرة.

عبد الرحمن، نائل،(١٩٩٥)، **قانون العقوبات، القسم العام**، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

الطهرواي ، هاني ،(١٩٩٨)، **القانون الاداري** ، الكتاب الاول، الطبعة الاولى،عمان.

عبد الرحمن، نائل،(٢٠٠٢)، **التوقيف الحتياطي في القانون الاردني بعد تعديل ٢٠٠١**، **مجلة دراسات** ، المجلد ٢٩ ،العدد١ ،ص١٩٢-٢١٠.

عبد التواب، معوض،(١٩٨٤)، **الوسيط في شرح قانون الأسلحة والذخائر والتشرد والاشتباه**، منشأة المعارف، الاسكندرية.

عصفور، سعد،(١٩٨٠)، **النظام الدستوري المصري**، منشأة المعارف، الاسكندرية.

ليلة، محمدكامل، (١٩٦٨)، **الرقابة على اعمال الادارة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

ليلة، كامل ،(١٩٦٣) **النظم السياسية**،القاهرة.

العقاربة، محمد مصطفى،(١٩٩٢)، **لوائح الضبط الإداري**، " دراسة مقارنة"، الجامعة الأردنية، عمان.

عبيد، رؤوف،(١٩٧٨)، **مبادئ الإجراءات الجنائية**، الجزء الثاني، منشأة المعارف، الاسكندرية.

علي الدين رشا ، **اثر نظم الطوارئ على حقوق الانسان**.شبكة المعلومات الدولية(الانترنت).

علوان، محمد،(١٩٩٧)، **حقوق الانسان.**

الغنام ، محمد الفتح،(١٩٩١)، **الارهاب وتشريعات المكافحة في الدول الديمقراطية.**

فكري، فتحي،(١٩٨٩)، **الاعتقال**، دار النهضة العربية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

الفيومي، احمد بن محمد،**الجزء الاول والثاني من كتاب المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي** ، الطبعة الثالثة.

القيسي، إعاد علي، (١٩٩٩)، **القضاء الإداري**، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان.

المجالي، نظام،(٢٠٠٥)، **شرح قانون العقوبات، القسم العام**، دراسة تحليلية في النظرية العامة والمسؤولية الجزائية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

المحجوب، عزة علي،(١٩٩٩)، **الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، رسالة دكتوراه غير منشورة**، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

مكي، عادل، عباس، دعاء، (٢٠٠١)، **المعتقل في ظل قانون الطوارئ**، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، رقم الايداع ٢٠٠١/١١٠٧٣، الناشر مركز حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، القاهرة.

منصور، أحمد جاد الله، ، **الحماية القضائية لحقوق الإنسان**، د.ط، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة.

نجم، محمد صبحي، (١٩٩١)، **شرح قانون العقوبات الأردني**، القسم العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.

المعلومات الشخصية

الاسم : احمد خلف سلامة الحماد.

الكلية : الحقوق.

التخصص : قانون عام.

السنة : ٢٠٠٧ م .

الهاتف الارضي : ٠٢٦٦٢١٤٤٢٥

الهاتف النقال : ٠٧٩٥٧٧٢٢٩٤

البريد الالكتروني < abu_ayham2006 @ yahoo.com >